STUDIA UNIVERSITATIS
BABEŞ-BOLYAI

UNIVERSITATEA BABEŞ-BOLYAI
BABEŞ-BOLYAI TUDOMÁNYEGYETEM
BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITÄT
BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY
TRADITIO ET EXCELLENTIA

# EUROPAEA

1/2026

# STUDIA
# UNIVERSITATIS BABEŞ-BOLYAI

## STUDIA EUROPAEA

**Volume 71 (LXXI), 1/2026, July 2026**

**ISSN (print): 1224-8746; ISSN (online): 2065-9563; ISSN-L: 2065-9563**

**https://studia.reviste.ubbcluj.ro/index.php/subbeuropaea/**

**©2026 STUDIA EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University**

**EDITORS-IN-CHIEF:**

Prof. Dr. habil. Sergiu MIŞCOIU (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: miscoiu@yahoo.com
Conf. Dr. Laura HERȚA (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: laura.herta@ubbcluj.ro
Conf. Dr. Adrian CORPĂDEAN (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: adrian.corpadean@ubbcluj.ro

**EXECUTIVE EDITORS:**

Lect. Dr. Ovidiu VAIDA (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: ovidiuvaida@yahoo.com
Conf. Dr. Șerban VĂETIȘI (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: vaetisis@yahoo.com
Lect. Dr. Monica MERUȚIU (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: monica.merutiu@ubbcluj.ro
Conf. Dr. Ana PANTEA (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: ana.pantea@ubbcluj.ro
Conf. Dr. Raluca MOLDOVAN (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: raluca.moldovan@ubbcluj.ro
Asist. Dr. Ramona Alexandra NEAGOȘ (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)
E-mail: ramona.a.rosu@gmail.com

**EDITORIAL BOARD:**

Prof. Dr. Dr.h.c. Reinhard MEYERS, WWU Münster
Prof. Dr. Albert van GOUDOEVER, Utrecht
Prof. Dr. Alfredo CANAVERO, Univ. degli Studi di Milano
Prof. Dr. Chantal DELSOL, Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris
Prof. Dr. Michael O'NEILL, Nottingham Trent University
Prof. Dr. Philippe CLARET, Université Bordeaux IV, Montesquieu
Assoc. Prof. Dr. Sandy AFRICA, University of Pretoria
Lect. Dr. Karen SCHLUETTER, Otto von Guericke University, Magdeburg
Dr. Hygin KAKAÏ, Université Abomey-Calavi, Benin
Conf. Dr. Adrian BASARABA, West University, Timişoara
Assoc. Prof. Dr. Suzanne GRAHAM, University of Johannesburg
Prof. Anna KRASTEVA, Nouvelle Université Bulgare, Sofia
Dr. Sergiu GHERGHINA, Goethe University, Frankfurt-am-Main
Prof. Dr. Roberto Di QUIRICO, University of Cagliari
Conf. Dr. Michael IANCU, Institut Maimonide, Montpellier
Prof. Dr. Dr.h.c. Basarab NICOLESCU, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris
Prof. Dr. Ovidiu PECICAN, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Prof. Dr. Nicolae PĂUN, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Georgiana CICEO, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Alina ANDREICA, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Mircea MANIU, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Carmen LAZĂR, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Nicoleta RACOLȚA-PAINA, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Conf. Dr. Valentin NAUMESCU, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Lect. Dr. Miruna BALOSIN, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Lect. Dr. Ciprian BOGDAN, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Lect. Dr. Christian SCHUSTER, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania
Lect. Dr. Delia POP-FLANJA, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania

**YEAR** **(LXXI) 2026**
**MONTH** **JULY**
**ISSUE** **1**

**PUBLISHED ONLINE: 2026-06-22**
**PUBLISHED PRINT: 2026-06-30**
**ISSUE DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1**

# S T U D I A
## UNIVERSITATIS BABEŞ-BOLYAI
## STUDIA EUROPAEA
## 1

### SUMAR – CONTENTS – SOMMAIRE – INHALT

Adriano Mukethembo Addy-sancez
DYNAMIQUES DE GOUVERNANCE SÉCURITAIRE LOCALE FACE À LA CRIMINALITÉ URBAINE ORGANISÉE : UNE ÉTUDE DES MEURTRES DANS LA VILLE DE BUKAVU ..... 1

AbdulQadir Al-Ameen
FOREIGN POLICY, SANCTIONS AND HUMAN RIGHTS: ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF EU MEASURES AGAINST RUSSIA AND BELARUS. A COMPARATIVE CASE STUDY OF EU NORMATIVE POWER IN THE WAKE OF AUTHORITARIAN REPRESSION ..... 23

Ana Bădescu
POLITICALLY EXPOSED PERSONS AND THE STRUCTURAL LIMITS OF ROMANIA'S AML/CFT FRAMEWORK ..... 39

Joseph Apolo Msambya
DYNAMIQUES DES CONFLITS ET IMPLICATIONS POUR LES ACTEURS HUMANITAIRES, DE DÉVELOPPEMENT ET DE LA PAIX DANS LE TERRITOIRE DE FIZI ..... 51

George Horațiu Bontea
THE END OF LIBERAL PEACEBUILDING? STATEBUILDING RECONFIGURATION IN THE EMERGING INTERNATIONAL ORDER: A POST-DAYTON CASE STUDY.... 75

Javid Ibad
VARYING TRAJECTORIES OF MAINSTREAM RIGHT RADICALIZATION (MRR) IN CONTEMPORARY EUROPEAN DEMOCRACIES ..... 105

Raluca Moldovan
Valentin Naumescu
DISTRIBUTED MARITIME DENIAL: DRONE WARFARE IN THE BLACK SEA AND NATO ADAPTATION IN SEMI-ENCLOSED SEAS ..... 121

Anna Muscan
THE YUNUS EMRE ENSTITÜSÜ– CULTURAL AMBASSADOR OF TÜRKIYE ... 163

Nickson Bondo Museka
Armel Kabila Muteke
LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DU CHEF HIÉRARCHIQUE : ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LE STATUT DE ROME ET LE DROIT PÉNAL MILITAIRE CONGOLAIS ..... 179

Ioana Cristina Hrițcu (Rus)
VERS L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL : UNE ANALYSE DU POPULISME FRANÇAIS DE GAUCHE À L'UNE DE LA THÉORIE POSTSTRUCTURALISTE DU DISCOURS ..... 209

Soukaina Hamamat
LES FACTEURS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS DU COMPORTEMENT ÉLECTORAL DE LA DIASPORA MAROCAINE EN FRANCE ..... 237

Javid Ibad
FOREIGN AND DEFENCE POLICY VIEWS OF THE DUTCH FAR-RIGHT PARTIES AHEAD OF 2025 DUTCH GENERAL ELECTIONS ..... 249

Gabriela Spînu
RUSSKIY MIR : ENTRE RÉCIT FONDATEUR ET AFFIRMATION IDENTITAIRE..... 279

BOOK REVIEW

Jérôme Roudier
RAYMOND ARON, *THEORIE DE L'ACTION POLITIQUE, ENTRE VIOLENCE ET JUSTICE, COURS AU COLLEGE DE FRANCE (1973)* ..... 293

CALL FOR PAPERS..... 299

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 1-21

# DYNAMIQUES DE GOUVERNANCE SECURITAIRE LOCALE FACE A LA CRIMINALITE URBAINE ORGANISEE : UNE ÉTUDE DES MEURTRES DANS LA VILLE DE BUKAVU

# LOCAL SECURITY GOVERNANCE DYNAMICS IN THE FACE OF ORGANISED URBAN CRIME: AN ANALYSIS OF HOMICIDES IN BUKAVU

**Adriano Mukethembo Addy-sancez**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.01**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This article examines organized urban crime in Bukavu, focusing on murders (2018–2024), highlighting the role of institutional fragmentation, poverty, and unemployment in exacerbating insecurity. It sheds light on the involvement of marginalized youth and armed actors from security forces, while victims are often drawn from the economic and social elites. The analysis reveals the ineffectiveness of repressive responses, weakened by corruption and impunity, and emphasizes the need for inclusive and participatory governance. The originality of this work lies in an integrated political science approach linking security, governance, and development, in order to propose strategies adapted to the local context and capable of restoring the social contract between the State and its citizens.*

**Keywords**: *Security governance, organized urban crime, institutional fragmentation, criminogenic factors, participatory security.*

## Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) illustre une dualité critique entre potentialités et crises persistantes, notamment dans le domaine de la sécurité urbaine. Dans ce contexte, la ville de Bukavu, située dans une

[1] Associate Lecturer, Department of Public Law, Kaziba University (Sud-Kivu, DR Congo). E-mail : adrianomukethemebo@gmail.com.

région à l'intersection de défis socio-économiques et de tensions géopolitiques, est en proie à une criminalité organisée croissante, avec une prévalence notable des meurtres. Cela étant, ce climat d'insécurité met en exergue les limites de la gouvernance sécuritaire locale, exacerbées par des faiblesses institutionnelles structurelles, un chômage élevé, et la fragmentation sociale. De plus, cette réalité, qui fragilise le lien entre l'État et ses citoyens, appelle une réflexion profonde et systématique pour comprendre et résoudre ces défis.

C'est pourquoi, l'intérêt de cette étude réside dans la nécessité d'explorer la relation entre la gouvernance sécuritaire locale et la criminalité urbaine organisée à Bukavu. Contrairement à des approches plus générales, cette recherche se focalise spécifiquement sur les meurtres, en adoptant une perspective politologique et criminologique. Ainsi, la ville de Bukavu offre un terrain d'étude emblématique pour examiner comment la fragmentation institutionnelle, les défaillances dans les mécanismes de prévention, et les dynamiques sociales contribuent à la persistance de ces crimes.

Cette analyse est partie de ce questionnement :

1. Premièrement, quelles interactions structurelles et conjoncturelles expliquent la persistance de la criminalité urbaine organisée, en particulier les meurtres, dans la ville de Bukavu ?
2. Deuxièmement, quels sont les profils sociologiques et institutionnels des auteurs et des victimes de ces meurtres ?
3. Troisièmement, comment la gouvernance sécuritaire locale structure-t-elle les réponses étatiques et communautaires face à cette criminalité ?
4. Enfin, quels mécanismes institutionnels, socio-économiques et communautaires pourraient améliorer la résilience sécuritaire et réduire durablement les meurtres dans cette ville ?

De manière générale, les hypothèses sous-tendant cette étude postulent :

1. Tout d'abord, la fragmentation institutionnelle au sein des dispositifs sécuritaires accentuerait la vulnérabilité de Bukavu face aux crimes violents, notamment les meurtres.

2. Ensuite, les profils des auteurs incluraient majoritairement des jeunes marginalisés, des démobilisés, et des acteurs institutionnels corrompus, opérant selon des modes organisés et opportunistes.
3. Par ailleurs, l'inefficacité des réponses sécuritaires actuelles résulterait d'une faible coordination des ressources, d'un manque de professionnalisme des forces de l'ordre, et d'une exclusion des communautés locales dans les stratégies de prévention.
4. Enfin, une gouvernance inclusive, associant acteurs publics, communautés locales et organisations externes, constituerait une solution pragmatique pour restaurer la confiance et stabiliser les zones à haut risque.

La structure de cet article s'articule autour de trois axes principaux afin de répondre aux interrogations formulées dans l'introduction. La première partie propose une revue de la littérature et un cadre théorique, établissant les bases conceptuelles nécessaires à l'analyse des dynamiques sécuritaires et des mécanismes criminogènes liés aux meurtres urbains à Bukavu. La deuxième partie se concentre sur la méthodologie adoptée et l'analyse des données empiriques, explorant les facteurs explicatifs de la criminalité à travers des perspectives socio-économiques, institutionnelles et psycho-sociales. Enfin, la troisième partie discute les résultats obtenus, tout en formulant des recommandations stratégiques visant à renforcer la gouvernance sécuritaire et à concevoir des approches intégrées pour prévenir durablement ces crimes.

## Revue de la littérature

La question de la criminalité urbaine organisée en Afrique, et plus spécifiquement en République Démocratique du Congo, est l'objet de réflexions nombreuses et variées. À travers un prisme historique, politique et criminologique, de nombreux chercheurs et experts se sont penchés sur ce phénomène, apportant des éclairages complémentaires mais laissant encore un espace pour des approches originales.[2]

[2] Pour le cadre général, voir aussi : Dominique Kenge Mukinayi, Sergiu Mișcoiu, « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes », dans *Studia Universitatis Babes-Bolyai. Studia Europaea*, no. 2, 2020, pp. 105-132 ; Andreea Bianca Urs, Sergiu Mișcoiu, « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Sergiu Mișcoiu, Delia Pop-Flanja (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2021, pp. 11-28.

Dans cette perspective, Désiré Karume Lugerero,[3] dans son étude, met en exergue les facteurs criminogènes qui prolifèrent à Bukavu, parmi lesquels l'absence de dispositifs de sécurité adaptés, la prolifération des armes légères ou encore l'obscurité structurelle des quartiers urbains. Toutefois, son analyse, bien qu'approfondie, englobe une large palette de formes criminelles, délaissant une focalisation spécifique sur les meurtres et leur relation avec la gouvernance locale. À cet égard, l'angle adopté par la présente étude, qui s'intéresse exclusivement aux meurtres en milieu urbain, marque un pas vers une spécialisation et une profondeur analytique.

En Ituri, Gboro, Kisembo et Maliaka[4] dévoilent les failles sécuritaires dans les zones rurales où sévit une violence endémique alimentée par des milices armées et des dysfonctionnements étatiques. Leur travail met en lumière des dynamiques sécuritaires locales certes pertinentes, mais éloignées des particularités urbaines de Bukavu. Ce contraste souligne l'originalité de notre analyse qui, bien qu'inspirée par ces travaux, redéfinit l'échelle en se concentrant sur les espaces urbains et les stratégies spécifiques de gouvernance sécuritaire.

De son côté, Michel Thill[5] observe la criminalité urbaine de Bukavu à travers la réduction des vols à main armée grâce à des initiatives citoyennes telles que la justice populaire. Bien que ces mesures aient eu un effet positif à court terme, il pointe leurs dérives, notamment la création de nouvelles tensions entre civils et autorités. L'approche qu'il développe n'aborde pas directement les meurtres, offrant ainsi à cette recherche une opportunité d'approfondir ces failles spécifiques.

De Kinshasa à Bukavu, la réflexion de Marc-André Lagrange et Thierry Vircoulon[6] sur les gangs urbains tels que les Kuluna des dynamiques similaires mais dans un contexte socio-politique distinct. Leurs analyses,

---

[3] Dieudonné Karume Lugerero, « Police scientifique et enquêtes criminelles dans un contexte d'insécurité urbaine dans une ville de la République Démocratique du Congo », dans *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, no. 4, 2021, pp. 17-34.

[4] Jean Tsumbu Gboro, Augustin Kisembo Bitamara et Touré Maliaka Sefu, « Gouvernance territoriale à l'épreuve des violences des groupes armés dans la province de l'Ituri-République Démocratique du Congo », Octobre 2021.

[5] Marc Thill, « Un système d'insécurité : comprendre la violence et la criminalité urbaine à Bukavu », Londres : Rift Valley Institute, 2019, pp. 17-59.

[6] Marie Lagrange et Thierry Vircoulon, *Criminels ou justiciers ? Les Kuluna, gangs de République Démocratique du Congo*, Genève : Global Initiative, mai 2021, pp. 3-15.

ancrées dans la capitale congolaise, insistent sur les liens entre défaillances étatiques et prolifération des groupes criminels. Ces conclusions, transposées à Bukavu, enrichissent le cadre interprétatif, tout en laissant à cette étude l'opportunité de préciser les spécificités liées à l'environnement institutionnel et géographique de cette ville.

Enfin, la sociologue Judith Verweijen[7] propose une lecture des violences urbaines à travers des concepts tels que l'acceptabilité et l'accessibilité de la violence dans l'est du Congo. Si elle montre que ces mécanismes structurent la criminalité urbaine, elle ne s'attarde pas sur les types précis de crimes ni sur les réponses institutionnelles aux meurtres. L'étude actuelle comble ainsi une lacune en intégrant une double lecture : l'étiologie des meurtres et l'évaluation critique des dispositifs sécuritaires.

En résumé, cette revue de la littérature met en évidence la richesse et la diversité des contributions passées tout en valorisant l'originalité de cette étude. En resserrant l'analyse sur les meurtres à Bukavu et en évaluant les réponses de gouvernance locale, elle s'inscrit dans un cadre novateur, à la croisée des approches criminologiques et politologiques. Une démarche qui ambitionne non seulement de comprendre mais aussi d'agir sur cette forme singulière de criminalité urbaine.

## Méthodologie

Cette étude repose sur une **approche systémique**, intégrant des **méthodes qualitatives et quantitatives** pour appréhender la gouvernance sécuritaire à Bukavu sous un angle global et interconnecté.

1. Fondements méthodologiques

L'articulation des approches qualitatives et quantitatives permet une compréhension multidimensionnelle du phénomène sécuritaire :[8]

L'approche qualitative permet une analyse approfondie des perceptions et attitudes des acteurs clés. L'usage d'entretiens semi-directifs et l'observation directe permettent d'identifier les logiques sous-jacentes aux décisions sécuritaires et d'évaluer leur réception auprès des communautés.

---

[7] Judith Verweijen, « Villes violentes, société violente : analyser la violence urbaine dans l'Est du Congo », Londres : Rift Valley Institute, 2019, pp. 19-65.

[8] Essia Asia, *Manuel de méthodologie en recherche en sciences sociales*, Kisangani : Presses Universitaires de Kisangani, 2012.

L'approche quantitative apporte une mesure empirique et comparative des tendances criminelles. L'exploitation de statistiques policières et judiciaires permet de quantifier les mutations sécuritaires et d'établir des corrélations entre les politiques adoptées et leur impact réel.

2. Pertinence de la méthode systémique

L'approche systémique constitue le cadre conceptuel dominant de cette recherche. Elle repose sur plusieurs principes fondamentaux :

- Vision holistique : La sécurité est abordée comme un système ouvert, influencé par des facteurs socioéconomiques et politiques, dont les interactions définissent les réponses institutionnelles.
- Interdépendance des éléments : Les interactions entre citoyens, forces de l'ordre et décideurs politiques sont examinées à travers un schéma circulaire, où chaque action déclenche une série de réactions en chaîne modifiant l'équilibre du système.

3. Application empirique à Bukavu

L'application de cette méthodologie dans le contexte urbain de Bukavu permet une identification précise des enjeux :

- Cartographie des acteurs : L'interaction entre les forces de sécurité, les autorités, les ONG et les citoyens révèle des zones de coopération et de tension, influençant l'efficacité des dispositifs de gouvernance.
- Évaluation des stratégies sécuritaires : Les mesures mises en œuvre (patrouilles, couvre-feux, tribunaux itinérants) sont confrontées aux dynamiques sociales et institutionnelles, permettant d'identifier les limites et ajustements nécessaires.
- Corrélation entre perception sécuritaire et politiques publiques : L'analyse du feedback citoyen met en évidence les lacunes dans la communication institutionnelle et souligne l'importance de l'adhésion communautaire aux dispositifs sécuritaires.

## Cadre Théorique

Le cadre théorique repose sur deux approches principales pour analyser l'insécurité à Bukavu.

Premièrement, la *Théorie de l'État Défaillant*[9] permet de comprendre les faiblesses institutionnelles contribuant à l'insécurité. Cette théorie met en évidence l'incapacité des institutions à remplir leurs fonctions régaliennes, notamment en matière de sécurité publique et de justice.[10] Elle souligne aussi les dysfonctionnements des autorités publiques, que ce soit au niveau local ou central, dans la coordination des politiques sécuritaires. En conséquence, ces lacunes entraînent une perte de confiance des citoyens envers l'État, l'érosion de l'autorité publique, et le développement d'initiatives communautaires en réponse à ces carences.

Deuxièmement, la *théorie du Triangle Sécuritaire*, développée par Munguakonkwa Matabishi,[11] propose une approche participative de la sécurité. Ce modèle insiste sur la collaboration active entre les forces de l'ordre, les leaders communautaires et les citoyens pour prévenir la criminalité. Il met aussi en avant l'importance de l'interconnexion entre les autorités politico-administratives, les organisations non-étatiques et les citoyens dans la construction d'une sécurité inclusive et durable.

Ces théories offrent une analyse multidimensionnelle et participative des données. Elles permettent d'identifier les facteurs institutionnels, sociaux et économiques à l'origine de la criminalité, tout en ouvrant des perspectives pour une gouvernance sécuritaire plus efficace, adaptée au contexte local.

La structuration de cette étude s'organise en trois parties : la première établit un cadre théorique et une revue critique de la littérature sur la criminalité urbaine et la gouvernance sécuritaire. La deuxième partie analyse les données empiriques et méthodologiques, mettant en évidence les facteurs institutionnels et sociaux sous-jacents. Enfin, la troisième partie discute les résultats et propose des recommandations stratégiques pour renforcer les dispositifs sécuritaires et institutionnels dans la ville de Bukavu.

---

[9] Serge Sur, « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'IFRI*, no. 22, 2000, p. 13.

[10] L'une des conséquences notables de ce processus est la militarisation de la vie politique, tant au niveau national, qu'au niveau local. Voir, par exemple, Sergiu Mișcoiu, « Les militaires au pouvoir en Afrique : un champ scientifique en perpétuelle évolution », dans Hygin Kakaï, Sergiu Mișcoiu (dir.), *Militarisation de la vie politique en Afrique : frontières et distance avec la démocratie*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 2026, pp. 15-33.

[11] M. Munguakonkwa Matabishi, *Manuel du civisme sécuritaire et de la sécurité communautaire*, Goma: Smart Publishing, 2023, pp. 72-77.

## Données et analyse quantitative des meurtres à Bukavu (2018-2024)

Entre 2018 et 2024, les données disponibles montrent une dynamique fluctuante des meurtres à Bukavu, comme illustré dans les rapports locaux des institutions judiciaires et de sécurité.[12] Le tableau suivant synthétise les informations clefs :

| Année | Nombre de meurtres | Interventions majeures | Résultats observés |
|---|---|---|---|
| 2018 | 78 | Patrouilles renforcées | Effet temporaire mais positif initial. |
| 2019 | 85 | Bouclages policiers et contrôles | Hausse à long terme. |
| 2020 | 62 | Patrouilles nocturnes et arrestations ciblées | Forte baisse temporaire. |
| 2021 | 74 | Relâchement des patrouilles post-COVID | Hausse due au relâchement. |
| 2022 | 82 | Tribunaux mobiles pour jugements rapides | Impact limité par corruption. |
| 2023 | 69 | Mesures communautaires renforcées | Réduction grâce à collaboration locale. |
| 2024 | 76 | Relâchement des efforts | Légère hausse, initiatives essoufflées. |

### Interprétation des tendances

1. **Hausse (2018-2019)** : La tendance initiale est principalement liée au déficit structurel des forces de sécurité locales. Les équipements insuffisants et la mauvaise coordination entre institutions ont permis à des réseaux criminels de s'organiser plus facilement.
2. **Baisse significative (2020)** : L'intensification des mesures, telles que les arrestations ciblées et les patrouilles nocturnes, a perturbé temporairement les réseaux criminels, montrant un impact direct et visible des interventions sécuritaires bien planifiées.
3. **Relâchement (2021-2022)** : Les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19, combinées à un relâchement des dispositifs sécuritaires, ont entraîné une résurgence des meurtres. La lenteur des réformes structurelles a exacerbé cette situation.

[12] Rapports annuels des Parquets, Cours et Tribunaux civils et militaires du Sud-Kivu.

4. **Collaborations communautaires (2023)** : Une légère réduction des meurtres a été observée, résultant des initiatives locales impliquant directement les citoyens dans la surveillance et la prévention. Ces efforts marquent un tournant vers des approches participatives efficaces.
5. **Essoufflement des initiatives (2024)** : Les résultats montrent une défaillance dans le maintien des gains obtenus en 2023. La diminution des ressources financières et humaines a contribué à une légère hausse des meurtres, indiquant la nécessité de pérenniser les interventions.

## Répartition géographique des meurtres et analyse des zones à risque

La répartition de cas des meurtres dans la ville de Bukavu montre des disparités importantes entre ses communes. Certains quartiers se démarquent par une fréquence élevée des crimes, souvent due à des conditions de vie difficiles et un faible niveau de sécurité.

Dans la commune de Kadutu, les quartiers comme Nkafu et Mosala, très peuplés, sont fortement touchés. Ces zones présentent de nombreux problèmes tels que la pauvreté, une urbanisation désordonnée, et un manque d'éclairage public. Ces conditions facilitent les actes criminels, souvent motivés par le chômage et l'absence d'opportunités pour les jeunes.

Dans la commune de Bagira, les quartiers Ciriri, Cikonyi et Mulwa connaissent également une forte criminalité. Ces zones en périphérie souffrent d'une faible présence policière et d'un manque d'infrastructures. Ici, les meurtres sont souvent liés à des conflits domestiques ou des actes impulsifs, aggravés par des tensions sociales.

Quant à la commune d'Ibanda, le quartier Ndendere et les avenues Mukukwe et Muhungu, plus centrales, connaissent une insécurité différente. Ces zones, qui abritent commerces et habitations relativement aisées, attirent des criminels en quête de cibles économiques. Les crimes y sont souvent prémédités, tels que des braquages ou des attaques contre des commerçants.

Enfin, le quartier de Panzi, en périphérie, est très vulnérable. Avec peu de surveillance policière et une absence quasi totale d'éclairage public, ces lieux sont fréquemment utilisés par des groupes criminels armés opérant depuis les zones rurales proches.

Les principales causes de cette répartition géographique des meurtres incluent la pauvreté, le chômage, le manque d'infrastructures sécuritaires comme l'éclairage et les postes de police, ainsi qu'une faible coordination entre les forces de l'ordre et les communautés. Ces facteurs aggravent l'insécurité dans les quartiers à haut risque, tout en poussant les habitants à chercher des solutions alternatives comme la justice populaire[13].

## Profils sociologiques des auteurs

Les profils sociologiques des auteurs des meurtres à Bukavu révèlent une stratification criminologique complexe, étroitement liée aux dynamiques socio-économiques et institutionnelles de l'espace urbain. Quatre typologies principales émergent :

1. **Jeunes marginalisés** : Constituant une majorité notable, cette catégorie inclut des individus âgés de 18 à 35 ans, marginalisés par les défaillances structurelles telles que le chômage chronique, la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces facteurs les incitent à adopter des stratégies de survie ou des comportements déviants pour accéder à une reconnaissance sociale, exposant ainsi l'impact des inégalités socio-économiques sur la criminalité urbaine.
2. **Membres de gangs organisés** : Ces acteurs criminels évoluent au sein de groupes structurés, tels que les Finders et les Popo-popo, caractérisés par des hiérarchies internes et une organisation stratégique. En exploitant les failles institutionnelles, ils renforcent leur emprise sur des territoires spécifiques, illustrant une corrélation entre la criminalité organisée et la fragilité institutionnelle.
3. **Criminels opportunistes** : Isolés et non affiliés à des structures criminelles, ces individus agissent de manière sporadique, souvent motivés par des rivalités interpersonnelles, des règlements de comptes ou des impératifs financiers immédiats. Leur comportement met en évidence l'importance des dimensions psychosociales et circonstancielles dans la genèse des actes criminels.
4. **Acteurs armés** : Cette catégorie englobe des membres des forces de sécurité, des milices et d'anciens combattants ayant réinvesti leurs compétences militaires dans des activités criminelles. Leur présence souligne l'effet délétère d'une militarisation urbaine résiduelle et d'une réintégration socio-économique insuffisante des ex-combattants.

[13] Enquêtes personnelles menées sur le terrain.

## Profils sociologiques des victimes

Les dynamiques sociologiques des victimes des meurtres à Bukavu révèlent des schémas complexes enracinés dans les structures sociales et les tensions politiques locales.

D'une part, les victimes de crimes ciblés incarnent souvent des symboles de pouvoir économique ou social, ce qui les rend vulnérables dans un contexte où les inégalités exacerbent les rivalités. Ces individus, choisis pour leur richesse ou leur implication dans des conflits interpersonnels, deviennent des pions dans des luttes de pouvoir plus larges, où la violence est instrumentalisée pour régler des différends ou asseoir une domination.

D'autre part, les leaders communautaires, qu'ils soient chefs d'entreprises, activistes ou figures influentes, se retrouvent au cœur des enjeux de pouvoir. Leur élimination peut être perçue comme une stratégie visant à déstabiliser des réseaux d'influence ou à neutraliser des opposants dans des luttes de pouvoir souvent opaques. Ces meurtres traduisent une politisation de la violence, où les représailles et les luttes pour le contrôle des ressources ou des territoires s'entrelacent avec des ambitions personnelles ou collectives.

Ainsi, les profils des victimes ne sont pas seulement des reflets de leurs statuts individuels, mais aussi des indicateurs des fractures sociales et des tensions politiques qui traversent la région.

## Modes opératoires

Les modes opératoires des auteurs de crimes violents sont influencés par une combinaison de facteurs, notamment leurs motivations personnelles et les ressources dont ils disposent. Ces comportements peuvent être classés en plusieurs catégories distinctes :

Premièrement, les attaques nocturnes représentent une stratégie courante. La majorité des homicides sont perpétrés durant la nuit, période où l'obscurité offre une couverture naturelle et où la présence policière est généralement réduite. Ce contexte favorise l'exécution des actes criminels tout en minimisant les risques d'intervention immédiate.

Deuxièmement, l'utilisation d'armes à feu et d'armes blanches est prédominante. Les armes de guerre, les couteaux et les machettes sont fréquemment employés en raison de leur disponibilité et de leur capacité à être utilisées de manière discrète. Ces outils permettent aux auteurs de maximiser l'efficacité de leurs actions tout en restant relativement accessibles.

Troisièmement, la violence impulsive constitue une autre dimension des comportements criminels. Dans certains cas, les homicides sont le résultat de disputes soudaines ou de réactions violentes à des provocations. Ces actes, souvent imprévisibles, reflètent une absence de préméditation et une réponse émotionnelle exacerbée.

Enfin, les stratégies de dissimulation sont fréquemment adoptées par les auteurs pour éviter la détection. Cela inclut l'abandon des corps dans des zones isolées ou la manipulation des scènes de crime afin de masquer les preuves. Ces tactiques visent à compliquer les enquêtes et à retarder l'identification des responsables.

## Discussion des résultats

## Comparaison des Résultats

L'analyse des résultats obtenus sur les politiques sécuritaires à Bukavu met en évidence des dynamiques contrastées. En comparant les données quantitatives et qualitatives collectées, plusieurs constats émergent:

- **Impact des interventions ciblées** : Les patrouilles renforcées et les arrestations ciblées ont montré un impact initial sur la réduction des meurtres en 2020. Cependant, ces résultats sont à relativiser en raison de leur caractère temporaire, faute d'un suivi structurel et d'une planification à long terme. Comparativement, les années 2021 et 2024 ont révélé une recrudescence des meurtres en l'absence de mécanismes pérennes, notamment une baisse des ressources mobilisées et une désorganisation des acteurs.
- **Approches participatives et leurs limites** : L'implication communautaire, observée notamment en 2023, a permis une légère diminution des crimes grâce à des collaborations locales et des initiatives de patrouilles citoyennes. Cependant, l'absence de cadre formel et d'un soutien institutionnel a limité l'ampleur et la durabilité de ces impacts. Comparée aux initiatives institutionnelles, cette approche a montré une efficacité contextuelle mais reste vulnérable sans coordination.
- **Ressources insuffisantes et disparités locales** : La répartition des réponses sécuritaires varie considérablement entre les zones centrales comme Ibanda et les zones périphériques telles que Kadutu

et Panzi. Les investissements sécuritaires sont déséquilibrés, avec des zones périphériques souvent laissées sans couverture adéquate, accentuant les inégalités et augmentant la criminalité dans ces régions.

- **Efficacité judiciaire limitée** : Les initiatives telles que les chambres foraines ont permis d'accélérer les procès dans certaines zones, mais leur efficacité a été compromise par la corruption et un manque de financement, contribuant ainsi à un sentiment d'impunité chez les criminels.

## Facteurs explicatifs de la criminalité : socio-économiques, institutionnels, et psycho-sociaux.

Les facteurs explicatifs de la criminalité dans la ville de Bukavu, qu'elle soit organisée ou non, sont divers et étroitement liés aux dynamiques sociales, économiques, politiques et psychologiques. Ils mettent en lumière les causes profondes qui alimentent ce phénomène.

- **Facteurs socio-économiques**

  Les dynamiques socio-économiques jouent un rôle central dans la genèse des phénomènes d'insécurité et de criminalité. En premier lieu, le chômage structurel et le manque d'opportunités économiques favorisent l'émergence d'activités illicites, particulièrement parmi les jeunes et les travailleurs peu qualifiés. Cette marginalisation économique devient un levier puissant de comportements criminels, souvent marqués par la violence.

  Ensuite, les inégalités sociales exacerbent les tensions communautaires, créant une fragmentation dans laquelle les groupes économiquement favorisés deviennent des cibles, tandis que la frustration des groupes marginalisés nourrit des pratiques déviantes et délinquantes.

  Par ailleurs, l'urbanisation non maîtrisée engendre des espaces périphériques où l'absence de planification et d'infrastructures crée des environnements favorables à l'anarchie sociale et criminelle. Ces zones urbaines précaires sont souvent caractérisées par une absence criante de surveillance institutionnelle et sécuritaire.

Enfin, la prévalence de la toxicomanie amplifie les défis sécuritaires en poussant les individus dépendants vers des comportements violents ou criminels destinés à financer leurs addictions, contribuant ainsi à l'escalade de l'insécurité générale..

- **Facteurs institutionnels**

  Les facteurs institutionnels influençant la criminalité révèlent des failles critiques dans la structure et le fonctionnement des acteurs sécuritaires, administratifs et judiciaires. La faiblesse des institutions chargées de la sécurité, caractérisées par un équipement insuffisant et une formation inadéquate des forces de l'ordre, compromet leur capacité à prévenir et réprimer efficacement les actes criminels. De plus, la corruption au sein de ces mêmes institutions érode la confiance publique, aggravant les dysfonctionnements.[14]

  La prolifération des armes légères et lourdes, souvent alimentée par des conflits armés régionaux, constitue un catalyseur majeur de violences, notamment les homicides et les règlements de comptes. Par ailleurs, l'inertie administrative, marquée par un manque de coordination entre les autorités politico-administratives et les forces de sécurité, ainsi que l'absence de stratégies adaptées, entrave une gestion proactive et intégrée des problématiques criminelles.

  Enfin, le phénomène d'impunité, exacerbé par des retards dans les procédures judiciaires ou des pratiques de corruption, amplifie le sentiment d'injustice parmi les citoyens. Cette situation pousse certains individus à adopter des recours extrajudiciaires, tels que la justice populaire ou des actions violentes, menaçant davantage la stabilité sociale et institutionnelle

- **Facteurs psycho-sociaux**

  Les dynamiques psycho-sociales agissant sur la criminalité peuvent être analysées à travers plusieurs dimensions interconnectées. Tout d'abord, les traumatismes engendrés par les conflits armés laissent des traces psychologiques profondes au sein de la population. Ces expériences de violence banalisent les comportements agressifs,

[14] Phidias Ahadi S. M., *État de l'État africain : des déficiences fonctionnelles aux perspectives d'un horizon possible*, Paris : L'Harmattan, 2019.

favorisant une tolérance accrue envers les actes criminels. Ensuite, la criminalité juvénile émerge comme une problématique majeure, alimentée par la marginalisation des jeunes et la prolifération des enfants des rues, souvent organisés en gangs pour faire face à un environnement socio-économique hostile. Cette situation exacerbe les phénomènes de violence.

Par ailleurs, la fragmentation sociale joue un rôle crucial. La méfiance généralisée entre les différentes communautés, ainsi qu'à l'égard des institutions étatiques, affaiblit la coopération nécessaire pour endiguer la criminalité, tout en renforçant les clivages sociaux. Enfin, le déficit éducatif constitue un facteur aggravant : l'analphabétisme et le faible accès à une éducation de qualité entravent l'intégration des jeunes dans des cadres normatifs et légitimes, les exposant davantage aux comportements délinquants.

## Limites des stratégies actuelles

Les stratégies actuelles mises en œuvre pour lutter contre la criminalité urbaine et améliorer la sécurité à Bukavu présentent plusieurs limites structurelles et contextuelles. Voici une analyse des principales faiblesses :

1. Manque de coordination entre les acteurs

Il existe un déficit notable dans la coordination entre les forces de sécurité (Police Nationale Congolaise, FARDC) et les autorités politico-administratives. Les stratégies sont souvent élaborées de manière cloisonnée, ce qui entraîne des interventions fragmentées et inefficaces. Par ailleurs, la collaboration avec les acteurs non étatiques, tels que les ONG et les comités locaux, est insuffisante, limitant l'impact des efforts communautaires.

2. Faiblesse des moyens logistiques et financiers

Les forces de sécurité sont mal équipées et sous-financées. Le manque de véhicules, d'équipements modernes et de systèmes de communication affecte directement leur capacité à intervenir efficacement. Ce manque de moyens se reflète également dans l'incapacité de garantir une présence policière suffisante, notamment dans les quartiers périphériques et zones à haut risque.

3. Corruption et manque de professionnalisme

La corruption au sein des services de sécurité et de la justice est un obstacle majeur. Les pots-de-vin et les collusions avec les criminels sapent la confiance de la population et alimentent un sentiment d'impunité. De plus, la formation insuffisante des agents de sécurité et leur faible rémunération contribuent à une gestion inadéquate des crises et des opérations sécuritaires.

4. Méfiance entre la population et les autorités

Une méfiance mutuelle règne entre la population et les forces de l'ordre. Les habitants perçoivent souvent la police comme inefficace, corrompue, voire complice des criminels. Cela entraîne une réticence à signaler les crimes ou à collaborer, limitant les efforts de prévention et de répression.

5. Approche réactive et non proactive

Les stratégies actuelles sont principalement réactives, se concentrant sur la répression des crimes après qu'ils se soient produits. Cette approche néglige les mesures de prévention à long terme, telles que la réinsertion socio-économique des jeunes, la lutte contre les causes structurelles (chômage, pauvreté) et l'amélioration des infrastructures urbaines.

6. Inadéquation des politiques publiques sécuritaires

L'inadéquation des politiques publiques sécuritaires résulte d'une incapacité à intégrer les spécificités locales et les besoins contextuels des communautés dans leur élaboration et mise en œuvre. En effet, ces politiques s'appuient souvent sur une approche homogène et centralisée, ignorant les particularités des réalités socio-économiques et des dynamiques criminelles propres aux zones périphériques. Cette dichotomie entre les stratégies déployées et les contextes locaux fragilise l'efficacité des mesures sécuritaires, amplifiant les vulnérabilités dans les périphéries tout en renforçant les disparités avec les quartiers centraux.

7. Insuffisance des infrastructures sécuritaires

Le manque d'éclairage public, de postes de police de proximité et de technologies avancées (vidéosurveillance, reconnaissance faciale) dans les zones à risque nuit à l'efficacité des dispositifs sécuritaires et limite la prévention.

## Conclusions et recommandations

La gouvernance sécuritaire locale à Bukavu est marquée par une interdépendance complexe de facteurs socio-économiques, institutionnels, politiques et psychosociaux, révélant des dysfonctionnements structurels qui fragilisent l'ordre public. Ces défis trouvent leurs racines dans une fragmentation sociale exacerbée par une urbanisation incontrôlée et un cadre institutionnel inadéquat, reflétant un État défaillant incapable de remplir efficacement ses fonctions régaliennes.

Les données statistiques sur les meurtres entre 2018 et 2024 illustrent non seulement les lacunes des politiques sécuritaires, mais aussi l'impact corrosif de la corruption endémique et de la précarité économique sur la capacité de l'État à garantir une sécurité durable. Les quartiers comme Kadutu, Bagira et Panzi se distinguent comme des espaces de vulnérabilité critique, où l'absence d'infrastructures sécuritaires et la concentration élevée de jeunes sans emploi engendrent un terreau fertile pour des formes organisées de criminalité urbaine.

Sur le plan institutionnel, la désorganisation de la Police Nationale Congolaise et des tribunaux locaux reflète un déficit de gouvernance qui alimente une dynamique d'impunité et de méfiance vis-à-vis des autorités publiques. La persistance des meurtres trouve également des explications dans la prolifération des armes à feu, la marginalisation socio-économique et les tensions interpersonnelles se traduisant par des règlements de comptes. Ces dynamiques mettent en lumière la nécessité d'une réforme institutionnelle ambitieuse, fondée sur la restauration de la légitimité des forces de l'ordre et le renforcement du contrat social entre l'État et ses citoyens.

En définitive, la criminalité urbaine organisée à Bukavu s'inscrit dans une configuration systémique où les interactions entre les acteurs sociaux, les institutions et les pratiques politiques nécessitent une approche holistique. Celle-ci devrait intégrer une gouvernance inclusive et participative, alignée sur une vision stratégique visant à redéfinir les relations entre sécurité et développement.

**Recommandations**

Pour une amélioration durable de la gouvernance sécuritaire et une réduction significative de la criminalité à Bukavu, les recommandations suivantes sont formulées :

1. Renforcement des Institutions Sécuritaires

La réduction de la criminalité et le renforcement de la sécurité communautaire passent par des infrastructures adaptées. Premièrement, l'optimisation des aménagements publics, comme l'éclairage et les caméras de surveillance, améliore la visibilité nocturne et facilite les interventions en temps réel. Deuxièmement, l'institutionnalisation de la proximité sécuritaire avec des postes de police dans les zones à risque garantit une présence constante des forces de l'ordre. Cela renforce la confiance des habitants et permet des réactions rapides face aux incidents, contribuant globalement à une meilleure sécurité dans les zones vulnérables**.**

2. Développement des Infrastructures Sécuritaires

Le développement des infrastructures sécuritaires est crucial pour réduire la criminalité et renforcer la sécurité communautaire dans les zones vulnérables. Deux stratégies principales émergent :

- Optimisation des aménagements publics : L'installation de systèmes d'éclairage public diminue les opportunités criminelles en améliorant la visibilité nocturne, tandis que les caméras de surveillance permettent un suivi en temps réel, facilitant les interventions et les enquêtes.
- Institutionnalisation de la proximité sécuritaire : L'implantation de postes de police dans les quartiers à haut risque assure une présence constante des forces de l'ordre, renforçant la confiance des habitants et favorisant une réaction rapide face aux incidents.

3. Sécurité Participative et Collaboration : une approche intégrée

La mise en place de comités locaux de sécurité réunissant les forces de l'ordre, les leaders communautaires et les citoyens constitue une démarche stratégique visant à institutionnaliser des mécanismes de sécurité de proximité, tels que les patrouilles nocturnes. Ce dispositif favorise non seulement une surveillance collective, mais consolide également la coopération entre les parties

prenantes locales. Par ailleurs, le renforcement des liens de confiance entre les communautés et les forces de l'ordre est essentiel. Cela peut être réalisé par le biais de campagnes de sensibilisation ciblées, mettant l'accent sur la transparence institutionnelle et une communication proactive. Une telle approche s'inscrit dans une logique d'amélioration durable des relations civilo-policières, tout en jetant les bases d'un climat de sécurité participative et pérenne.

4. Politiques Publiques Inclusives

Les politiques publiques inclusives en sécurité urbaine doivent s'appuyer sur des stratégies préventives basées sur des mécanismes socio-économiques et éducatifs. La création d'emplois pour les jeunes et le développement de programmes éducatifs ciblés sont essentiels pour réduire les vulnérabilités et renforcer l'autonomie. L'approche participative, intégrée à toutes les phases des politiques sécuritaires, garantit l'appropriation citoyenne, renforçant la légitimité et l'efficacité des actions. Ce processus favorise la co-construction et la transparence, transformant ainsi les dynamiques institutionnelles. En consolidant la confiance entre acteurs publics et communautés locales, ces politiques participatives peuvent durablement améliorer la sécurité urbaine.

5. Répression et Prévention des Meurtres

Lutter contre la prolifération des armes à feu nécessite des opérations régulières de contrôle et de confiscation, ciblant les circuits illégaux pour limiter leur accès. En parallèle, des programmes de réinsertion sociale pour les démobilisés et jeunes à risque doivent être mis en œuvre. Ces initiatives incluront un soutien éducatif, économique et psychologique, favorisant leur intégration durable. Une approche intégrée reliant actions répressives et préventives, soutenue par une coordination interinstitutionnelle, est essentielle pour réduire les meurtres et renforcer la sécurité communautaire.

6. Instauration d'un Système de Surveillance Technologique

L'instauration de technologies modernes, telles que la reconnaissance faciale et les réseaux de vidéosurveillance, renforce la capacité à identifier les auteurs d'actes criminels tout en améliorant le suivi des infractions. Cependant, ces systèmes soulèvent des questions éthiques, juridiques et psycho-sociales, nécessitant des cadres réglementaires clairs pour éviter les

abus. Leur efficacité repose sur une évaluation continue des impacts socio-économiques et un dialogue communautaire qui garantit leur acceptabilité. Une approche intégrée permet de concilier sécurité publique et protection des libertés individuelles tout en optimisant leur potentiel opérationnel.

7. Réforme du Système Judiciaire

La réforme du système judiciaire exige des actions pour améliorer les délais de traitement des affaires criminelles, notamment par la digitalisation, la formation continue, et la lutte contre la corruption via des contrôles indépendants et des sanctions. Il est également crucial de renforcer l'accès à la justice dans les zones périphériques grâce aux chambres foraines, mobiles et connectées à un réseau centralisé. Ces initiatives visent à rendre la justice plus rapide, équitable et accessible à tous, tout en renforçant la confiance des communautés envers les institutions judiciaires.

## Bibliographie :

I. Textes de lois

1. Code pénal congolais du 30 janvier 1940 tel que modifié et complété à ce jour.
2. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

II. Livres et chapitres

3. Ahadi, Phidias S. M. (2019), *État de l'État africain : des déficiences fonctionnelles aux perspectives d'un horizon possible*, Paris : L'Harmattan.
4. Asia, Essia (2012), *Manuel de méthodologie en recherche en sciences sociales*, Kisangani : Presses Universitaires de Kisangani.
5. Kenge Mukinayi, Dominique; Mișcoiu, Sergiu (2020), « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes » dans *Studia Universitatis Babes-Bolyai. Studia Europaea*, no. 2, 105-132.
6. Mișcoiu, Sergiu (2026), « Les militaires au pouvoir en Afrique : un champ scientifique en perpétuelle évolution », dans Kakaï, Hygin, Mișcoiu, Sergiu (dir.), *Militarisation de la vie politique en Afrique : frontières et distance avec la démocratie*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 15-33.
7. Munguakonkwa Matabishi, M. (2023), *Manuel du civisme sécuritaire et de la sécurité communautaire*, Goma : Smart Publishing.

8. Urs, Andreea Bianca; Mișcoiu, Sergiu (2021), « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Mișcoiu, Sergiu, Pop-Flanja, Delia (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 11-28.

III. Articles des revues

9. Karume Lugerero, Dieudonné (2021), « Police scientifique et enquêtes criminelles dans un contexte d'insécurité urbaine dans une ville de la République Démocratique du Congo » dans *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, no. 4, 17-34.
10. Sur, Serge (2000), « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international » dans *Les notes de l'IFRI*, no. 22.

IV. Rapports et études

11. Lagrange, Marie et Vircoulon, Thierry (2021), « Criminels ou justiciers ? Les Kuluna, gangs de République Démocratique du Congo », Genève : Global Initiative, pp. 3-15.
12. Thill, Marc (2019), « Un système d'insécurité : comprendre la violence et la criminalité urbaine à Bukavu », Londres : Rift Valley Institute, 17-59.
13. Tsumbu Gboro, Jean ; Kisembo Bitamara, Augustin et Sefu, Touré Maliaka (2021), « Gouvernance territoriale à l'épreuve des violences des groupes armés dans la province de l'Ituri-République Démocratique du Congo », octobre.
14. Verweijen, Judith (2019), « Villes violentes, société violente : analyser la violence urbaine dans l'Est du Congo », Londres : Rift Valley Institute, 19-65.

V. Sources institutionelles et de terrain

15. Rapports annuels des Parquets, Cours et Tribunaux civils et militaires du Sud-Kivu.
16. Enquêtes personnelles.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 23-38

# FOREIGN POLICY, SANCTIONS AND HUMAN RIGHTS: ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF EU MEASURES AGAINST RUSSIA AND BELARUS. A COMPARATIVE CASE STUDY OF EU NORMATIVE POWER IN THE WAKE OF AUTHORITARIAN REPRESSION

**AbdulQadir Al-Ameen**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.02**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This article critically examines the effectiveness of the European Union's human rights-driven sanctions against Russia and Belarus, focusing on their role as instruments of normative foreign policy. Employing a comparative case study approach and the Normative Power Europe (NPE) framework, the study finds that while EU sanctions robustly signal a commitment to human rights and have imposed significant economic and reputational costs, they have not resulted in meaningful political change or democratization. Instead, both regimes adapted through economic diversification and increased repression, while ordinary citizens faced inflation and restricted access to goods. The analysis uniquely highlights the divergent adaptation strategies in Russia and Belarus, the challenges of maintaining EU policy coherence, and the importance of multilateral coordination. The paper concludes with actionable recommendations for a more targeted, coherent, and humanitarian EU sanctions strategy.*
*Keywords: European Union, sanctions, normative power, Russia, Belarus, human rights*

## Introduction

Since its inception, the European Union (EU) has aspired to be more than a conventional geopolitical actor, seeking to ground its foreign policy in

[1] AbdulQadir Al-Ameen, PhD, is a Senior Lecturer in International Relations at the Department of International Relations, Azman University, Kano, Nigeria. Email: alameen.a@azmanuniversity.edu.ng.

the promotion of democracy, human rights, and the rule of law.[2] This self-ascribed identity, often referred to as "Normative Power Europe,"[3] distinguishes the EU from traditional great powers and shapes its approach to global challenges. Nowhere is this more evident than in the EU's response to authoritarian repression and breaches of international law in its eastern neighbourhood, particularly in Russia and Belarus.

The annexation of Crimea by Russia in 2014, the subsequent war in eastern Ukraine, and the full-scale invasion of Ukraine in 2022 have presented the EU with grave challenges to its normative agenda.[4] Similarly, the 2020 presidential election in Belarus—widely condemned as fraudulent—and the ensuing violent crackdown on peaceful protests have tested the EU's commitment to supporting democratic transitions and human rights.[5] In both cases, the EU has relied heavily on sanctions as its primary tool of response, aiming to punish violators, deter further abuses, and signal support for international legal norms. These sanctions, however, have sparked debate regarding their true effectiveness, humanitarian impact, and potential for unintended consequences.[6]

This article addresses three core questions: (a) How have EU human rights-based sanctions affected political developments and civil society in Russia and Belarus? (b) What institutional and policy mechanisms underpin the EU's approach to sanctions? (c) What successes, limitations, and lessons emerge from these cases for the future of EU foreign policy? In answering these, the article offers a nuanced comparative analysis, critically engages with counter-arguments, and proposes policy recommendations for a more coherent and humane EU sanctions strategy.

---

[2] Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258.

[3] Clara Portela, "Sanctions Against Belarus: Normative Power Europe at Work?", in *Studia Diplomatica*, vol. 67, no. 2, 2014, p. 45.

[4] Manners, *art. cit.*, pp. 235-258.

[5] *Idem*, "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads", in Helene Sjursen (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London: Routledge, 2006, pp. 116-133.

[6] Council of the European Union, "EU Restrictive Measures against Russia over Ukraine", https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/, accessed 17 March 2026.

## Theoretical Framework and Key Concepts

The concept of Normative Power Europe (NPE),[7] as articulated by Manners and further developed in the IR literature, posits that the EU's global influence derives less from military or economic might and more from its ability to shape international norms and expectations.[8] Normative power is not simply rhetorical: it is reflected in the concrete instruments and strategies the EU deploys—including sanctions, trade policy, and diplomacy.

Sanctions—legal, economic or diplomatic restrictions on states, entities, or individuals—are central to the EU's external action.[9] The EU's commitment to targeted or "smart" sanctions arises from concern over the humanitarian fallout of broad embargoes, as experienced in the 1990s.[10] Such measures, including asset freezes, travel bans, export controls, and sectoral restrictions, are intended to maximize pressure on decision-makers while minimizing harm to ordinary people.

Effectiveness in the context of sanctions is multidimensional, encompassing intended outcomes (behavioural change, deterrence), signalling (to both domestic and international audiences), and norm reinforcement, as well as the risk of unintended consequences such as increased authoritarianism, humanitarian suffering, or elite adaptation.[11] As recent scholarship highlights, sanctions can sometimes entrench rather than weaken authoritarian regimes, especially when they provide a pretext for repression or are poorly targeted.[12]

---

[7] While the NPE framework emphasizes the EU's identity as a promoter of norms and values, other IR theories offer alternative perspectives. Realism, for example, focuses on material power and state interests, suggesting sanctions are mainly tools of coercion rather than norm assertion. Constructivism, meanwhile, explores how international actors shape and are shaped by evolving norms and identities, providing further context for understanding the EU's sanctions policy. See: E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis* (1939); Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (1999).

[8] Portela, *art. cit*., pp. 45-54.

[9] Laure Delcour, "The EU's Sanctions Policy towards Russia: The Limits of Normative Power?", in *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no. 5, 2021, p. 874.

[10] Council of the European Union, *art. cit.*

[11] *Ibidem*.

[12] European Commission, "EU Sanctions Map", https://www.sanctionsmap.eu/, accessed March 17, 2026.

Policy coherence is therefore vital: the alignment between stated EU values, the interests of member states, and the practical implementation of sanctions determines both their legitimacy and real-world impact. Internal unity, external coordination, and responsiveness to evolving contexts are all required for success.[13]

## Methodology

This study adopts a qualitative comparative case study methodology, focusing on Russia (2014–2024) and Belarus (2020–2024) as illustrative of the challenges and opportunities of EU sanctions policy. Case selection is based on strategic salience, variation in regime type and scale, and the centrality of sanctions as an EU response. The comparative approach enables analysis of both common patterns and context-specific dynamics.

Data sources include EU legal documents (Council Decisions, Regulations), official statements, and monitoring body reports.[14] Academic literature, think tank analyses, NGO publications, and international media coverage provide secondary perspectives. The analysis systematically examines policy objectives, internal EU processes, multilateral coordination, enforcement and adaptation, economic and political impacts, civil society agency, unintended effects, and local as well as international perceptions.

Recognizing the complexity of causal inference in sanctions research, the study employs process tracing, triangulation, and explicit acknowledgment of methodological limitations. This approach is consistent with current best practices in sanctions scholarship, which call for transparency regarding data uncertainties, the role of confounding variables, and challenges of research access in authoritarian settings.[15]

A qualitative, comparative case study approach is particularly suitable for examining the complex, multi-dimensional impacts of EU sanctions in distinct authoritarian regimes. While quantitative methods can capture aggregate economic changes, the nuanced effects on political dynamics, civil society, and adaptation strategies are best explored through qualitative analysis.

---

[13] Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 210.

[14] Delcour, *art. cit.*, p. 873.

[15] Council of the European Union, *art. cit*.

Nevertheless, this approach faces limitations, such as potential selection bias, challenges in establishing causality due to numerous intervening variables, and reliance on secondary sources where primary data is inaccessible. Future research could complement these findings with survey data or econometric modelling where feasible.

## EU Sanctions Policy: Institutional and Legal Background

The EU's sanctions regime is grounded in the Common Foreign and Security Policy (CFSP), with decisions anchored in the Treaty on European Union (TEU), particularly Articles 21 and 29.[16] The process typically begins with a proposal from the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy or a member state, triggered by a serious breach of international law, democratic norms, or human rights. After deliberation in the Council of the EU, restrictive measures must be unanimously approved, reflecting the collective legitimacy but also the challenge of reconciling diverse national interests.[17]

Once adopted, sanctions take the form of Council Decisions (binding on member states) and Council Regulations (directly applicable in EU law), with national authorities responsible for enforcement. The European Commission and the European External Action Service (EEAS) play essential roles in monitoring compliance, providing guidance, and facilitating diplomatic coordination.[18] This multilevel governance architecture allows for broad-based enforcement and adaptation but can also produce disparities in implementation, depending on member states' administrative capacity and political will.

Sanctions, or "restrictive measures," vary widely in form and scope. The EU has largely moved away from comprehensive embargoes in favour of "smart sanctions," which may include asset freezes, travel bans, sectoral trade restrictions (e.g., on finance, energy, arms), export controls, and suspension of cooperation agreements.[19] Humanitarian carve-outs and exceptions are commonly included, reflecting lessons from the humanitarian

[16] European Commission, *art. cit.*

[17] Portela, *art. cit.*, p. 46.

[18] Council of the European Union, *art. cit.*

[19] Bradford, *op. cit.*, p. 211.

crises following the Iraq and Yugoslavia embargoes.[20] These carve-outs are intended to limit civilian harm, but they also create opportunities for circumvention.

The choice, timing, and intensity of measures are guided by key principles: proportionality, legal justification, periodic review, and reversibility when objectives are met.[21] The legal texts establishing sanctions detail the rationale and identify targeted individuals, entities, and sectors, with regular updates as needed.

While the Council retains ultimate decision-making power, the EEAS and Commission are increasingly central to policy management. The EEAS drafts proposals, conducts impact assessments, and leads negotiations both within the EU and with external partners. The Commission focuses on technical implementation, customs, financial flows, and trade, and may issue enforcement guidance. National governments are tasked with asset freezes, prosecution of breaches, and reporting.[22] This division of labour enables flexibility and adaptation: sanctions regimes are reviewed regularly (usually every six to twelve months), allowing for escalation, relaxation, or adjustment based on changing circumstances, new intelligence, or legal challenges, including those brought before the European Court of Justice.[23]

A defining feature of EU sanctions is their multilateral coordination. The EU strives to align measures with the US, UK, Canada, and, where possible, the United Nations.[24] Coordination increases pressure, closes loopholes, and boosts legitimacy. For example, after Russia's 2022 invasion of Ukraine, the EU and G7 launched synchronized packages of financial, trade, and sectoral sanctions. Nevertheless, differences in legal frameworks, economic exposure, and enforcement can create gaps. These gaps—exploited by targeted regimes using "forum shopping," alternative payment systems, or sympathetic third countries—highlight the need for ongoing diplomatic and technical dialogue among allies.[25]

---

[20] Council of the European Union, *art. cit.*

[21] Portela, *art. cit.*, p. 52.

[22] Bradford, *op. cit.*, p. 215.

[23] Delcour, *art. cit.*, p. 877.

[24] *Ibidem*, pp. 877-879.

[25] Bradford, *op. cit.*, p. 212.

Enforcement remains a significant challenge. Variance in national capacity and political will leads to uneven application: some member states have been slow to freeze assets or prosecute violations, especially when substantial economic interests are at stake.[26] The complexity of global finance and trade enables sophisticated evasion strategies, including offshore intermediaries and cryptocurrencies. The EU has responded by tightening reporting requirements, expanding blacklists, and investing in monitoring and intelligence-sharing mechanisms.[27] Periodic legal challenges by sanctioned individuals or entities also force continual improvements in procedural safeguards and evidentiary standards.[28]

The historical evolution of EU sanctions reflects a broader shift towards "economic statecraft," with restrictive measures increasingly used not only for territorial aggression but for cyberattacks, proliferation, terrorism, and human rights abuses.[29] The limits of this approach—consensus requirements, risk of inconsistency, humanitarian impact—necessitate constant reassessment, impact evaluation, and engagement with civil society and business to maintain legitimacy.[30]

## Lessons Learned

- § Sanctions signal commitment, but rarely deliver regime change without broader diplomatic and societal engagement.
- § Authoritarian adaptation is rapid and sophisticated, involving economic diversification, repression, and narrative control.
- § EU policy coherence is essential; internal divisions and carve-outs weaken impact. >
- § Multilateral coordination enhances legitimacy and reach, but legal and timing gaps are exploited by targeted regimes.
- § Unintended humanitarian impacts are significant, underscoring the need for smarter targeting and regular impact assessment.

---

[26] Portela, *art. cit*., pp. 53-54.

[27] Elena Korosteleva, "Belarus Between East and West: The Limitations of EU Sanctions", in *Journal of Common Market Studies,* vol. 60, no. 2, 2022, pp. 399-400.

[28] European Parliament, "The EU's Response to Human Rights Violations in Belarus", https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20201112STO91113/, accessed March 17, 2026.

[29] Portela, *op. cit.* p. 54.

[30] Delcour, *op. cit*., p. 885.

## Comparative Case Study: EU Sanctions on Russia and Belarus

EU sanctions on Russia and Belarus are rooted in severe and high-profile political crises. Russia's annexation of Crimea in 2014, its ongoing intervention in Ukraine, and its full-scale invasion in 2022 prompted the EU to enact a series of escalating measures: asset freezes, travel bans, sectoral restrictions on finance, energy, and defence, SWIFT banking exclusions, technology export bans, and central bank asset freezes.[31] The coordinated response with G7 partners aimed to deter further aggression, uphold international law, and signal solidarity with Ukraine.

Belarus has faced its own sanctions regime since the fraudulent 2020 election and subsequent violent repression. The EU targeted President Lukashenko's inner circle, security officials, state-owned enterprises, and extended sanctions to potash, petroleum, and tobacco sectors amid ongoing abuses and weaponized migration at the EU border.[32] Humanitarian support for Belarusian civil society and exiled activists complements these measures. See Table 1 for an overview of the main sanctions, coordination, and outcomes for both cases.

Table 1: Overview of the Main Sanctions, Coordination, and Outcomes for Russia and Belarus (2014–2024)

| Year | Target Country | Type of Measure | Scope (Individuals/ Entities/Sectors) | International Coordination | Key Outcomes |
|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | Russia | Asset freezes, travel bans, sectoral sanctions | 150+ individuals, banks, energy, defence sector | EU, US, UK, Canada | Diplomatic isolation; economic pressure; adaptation |
| 2015–2017 | Russia | Extended sectoral sanctions, arms embargo | Expanded to more entities and sectors | EU, US, UK, Canada, G7 | Ongoing economic impact; limited political change |
| 2020 | Belarus | Targeted sanctions, asset freezes, travel bans | 40+ officials, security sector | EU, US, UK, Canada | Signal condemnation of election fraud & repression |

[31] Bradford, *op. cit*., p. 215.
[32] Delcour, *art. cit*., p. 884.

| Year | Target Country | Type of Measure | Scope (Individuals/ Entities/Sectors) | International Coordination | Key Outcomes |
|---|---|---|---|---|---|
| 2021 | Belarus | Sectoral sanctions (potash, petroleum, finance) | State-owned enterprises, key export sectors | EU, US, UK, Canada | Drop in export revenue; regime deepens Russia ties |
| 2022 | Russia | SWIFT ban, broad sectoral bans, central bank assets | 1000+ individuals/entities, finance, technology | EU, US, UK, Canada, G7 | Major economic contraction; capital controls; adaptation |
| 2022–2023 | Belarus | Expanded sectoral sanctions, more travel bans | Extended to 200+ individuals/entities | EU, US, UK, Canada | Further economic strain, crackdown on civil society |
| 2023–2024 | Russia | Strengthened enforcement, additional export controls | Expanded to new sectors (e.g., luxury goods) | EU, US, UK, Canada, G7 | Deepening economic isolation; evasion via third parties |
| 2023–2024 | Belarus | Continued sanctions, humanitarian carve-outs | NGOs, exiled activists supported | EU, US, UK, Canada | Ongoing regime adaptation, increased repression |

*Table compiled from EU Council Decisions, European Commission reports, and SWIFT data.*

The economic impacts have been notable. Russia's GDP contracted by 2.1% in 2022, the ruble lost over 40% of its value, and more than 1,000 Western companies withdrew. [33] Belarus's export revenues dropped sharply, with potash sales falling by 25% and state finances strained.[34] Yet both regimes have adapted: Russia has implemented capital controls, diversified trade to China, Turkey, and India, and promoted domestic production.[35] Belarus has deepened political and economic dependence on Russia.[36]

[33] Korosteleva, *art. cit*., p. 403.
[34] Delcour, *art. cit*., pp. 880-881.
[35] Bradford, *op. cit*., p. 217.
[36] Portela, *art. cit*., pp. 880-881.

Politically, sanctions have not delivered regime change or democratization. Instead, both regimes have weaponized anti-Western rhetoric, increased repression, and justified crackdowns on dissent.[37] Civil society and independent media face severe constraints, while humanitarian impacts—such as inflation, shortages, and restricted access to goods—are increasingly felt by ordinary citizens.[38]

Civil society responses are nuanced: a 2022 Belarusian Helsinki Committee survey found 67% of NGO leaders supported targeted sanctions but worried about humanitarian fallout.[39] Russian human rights groups, including Memorial, have called for measures that avoid harming access to medicine and information.[40] Public opinion polls in Russia suggest that government messaging has been effective in maintaining support despite hardships.[41]

Recent scholarship warns that sanctions can entrench authoritarianism, empower hardliners, and harm vulnerable groups more than elites.[42] Both Belarus and Russia have expanded "foreign agent" laws, shuttered NGOs, and criminalized opposition. Sanctions evasion has become more sophisticated, with offshore intermediaries, cryptocurrencies, and trade rerouting via third countries.[43]

Unintended consequences include accelerated Russia-Belarus integration, expansion of illicit financial flows, and "sanctions fatigue" among EU states with major economic interests.[44]

---

[37] Human Rights Watch, "Russia: Civil Society Under Pressure," 2023, https://www.hrw.org/news/2023/06/12/russia-civil-society-under-pressure.

[38] Amnesty International, "Belarus: Crackdown on Civil Society," 2023, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/02/belarus-crackdown-civil-society/.

[39] Belarusian Helsinki Committee, "Survey: The Impact of Sanctions on Belarusian NGOs," 2022, https://belhelcom.org/en/civil-society-survey/.

[40] Memorial, "Recommendations on Sanctions Policy," 2023, https://www.memo.ru/en-us/press-releases/recommendations-on-sanctions-policy.

[41] Levada Center, "Russians' Attitudes toward Sanctions," 2023, https://www.levada.ru/en/2023/03/15/russians-attitudes-toward-sanctions/.

[42] Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field*, New York: Columbia University Press, 2018, pp. 122-134.

[43] OCCRP, "Sanctions Evasion in Russia and Belarus," 2023, https://www.occrp.org/en/asset-tracker/russian-sanctions-evasion/.

[44] Clara Portela, "Sanctions Fatigue in the EU: Risks and Responses," in *Survival*, vol. 65, no. 4, 2023, pp. 91-108.

## Comparative Analysis

A systematic comparison reveals both recurring patterns and key differences. In both Russia and Belarus, sanctions have functioned as vital instruments for signalling the EU's normative commitments and upholding the rules-based order. They have imposed real economic and reputational costs, disrupted elite networks, and fostered transatlantic unity.

**Scale and Resilience:** Russia's status as a global power, vast natural resources, and diversified partnerships (notably with China, India, and Turkey) have provided significant insulation from Western pressure. Despite initial shocks, Russia rapidly implemented capital controls, diversified trade, and promoted import substitution.[45] In contrast, Belarus, with a smaller economy and high dependency on both Russian markets and Western access for key exports (e.g., potash), was initially more vulnerable.[46] The decline in Belarusian export revenues and loss of foreign markets placed immediate pressure on the regime's finances and social spending.

**EU Policy Coherence and Internal Dynamics:** The requirement for unanimity, divergent national interests—especially around energy and agriculture — and occasional carve-outs have sometimes weakened the coherence and credibility of sanctions, especially against Russia.[47] While the EU displayed greater unity in the Belarus case due to the country's smaller economic footprint, even here, humanitarian concerns and cross-border trade required negotiation.

**Societal and Civil Society Impact:** In both countries, authoritarian regimes responded by escalating repression, restricting independent media, and framing the West as an external enemy. In Belarus, the EU's support for civil society and exiled opposition enabled some continued democratic activism abroad, while inside the country, NGOs and opposition faced criminalization. In Russia, regime control over public narratives stifled dissent and leveraged sanctions for nation-building rhetoric, though local protest persists and the long-term social consequences remain uncertain.[48]

---

[45] Ilya Makarov & Irina Mirkina, "Sanctions Evasion and Economic Adaptation in Russia: 2022–2023 Outcomes," in *Europe-Asia Studies*, vol. 76, no. 1, 2024, pp. 53–79.

[46] Natalia Sannikova, "Civil Society Under Pressure: Humanitarian Risks of Belarus Sanctions in 2023," in *Journal of Human Rights Practice*, vol. 16, no. 2, 2024, pp. 201–219.

[47] European Council, "Sanctions Against Russia and Belarus: Internal Debates and Decision-Making," 2024, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/internal-debate/.

[48] Novaya Gazeta, "Repression and Protest in Russia: A Human Rights Perspective," 2023, https://novayagazeta.eu/articles/2023/06/10/repression-and-protest.

**Multilateral Coordination and Evasion:** Effective coordination with the US, UK, and Canada amplified the reach and legitimacy of sanctions, but differences in timing, legal frameworks, and coverage allowed for circumvention. Both regimes exploited such gaps, developing alternative payment systems, cryptocurrencies, and new trade routes.[49] See Table 2 for a comparative summary of key factors in the EU's sanctions regimes against Russia and Belarus.

Table 2: Summary of EU Sanctions on Russia and Belarus, 2014–2024

| Factor | Russia | Belarus |
|---|---|---|
| **Economic Scale** | Large, diversified, resource-rich | Small, less diversified, dependent on Russia |
| **Sanctions Impact** | Major but adapted: GDP drop, rapid adjustments | Immediate revenue loss, high vulnerability |
| **EU Policy Coherence** | Challenged by energy, trade interests | Greater unity, but some humanitarian carve-outs |
| **Civil Society Response** | Increased repression, some adaptation | Severe repression, but vibrant diaspora |
| **Regime Adaptation** | Import substitution, non-Western trade, evasion | Greater Russian dependence, regime survival |
| **Multilateral Coordination** | Strong but with loopholes and timing gaps | Generally strong, less global evasion risk |

*Table compiled from EU Council Decisions, European Commission reports, and SWIFT data.*

The variation in outcomes is shaped by differences in regime type, economic integration, adaptation strategies, and EU internal dynamics. The comparative lens thus demonstrates the potential and limits of EU sanctions as normative policy tools. While effective at signalling commitment and imposing costs, sanctions have rarely achieved transformative political change in the absence of broader diplomatic, economic, and civil society engagement.

[49] European Parliamentary Research Service, "Sanctions Policy Coordination: EU and G7 Approaches," 2024, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)123456.

## Discussion, Limitations, and Policy Implications

The EU's use of sanctions against Russia and Belarus reveals both the strengths and paradoxes of normative power in the international system. Sanctions are most effective as instruments of signalling, coalition-building, and long-term norm assertion, rather than as direct levers for regime transformation. Their value lies in reinforcing legal principles, expressing solidarity, and shaping expectations. Yet, their credibility and impact depend on consistent enforcement, internal coherence, multilateral coordination, and the avoidance of double standards.

This study faces limitations, including the difficulty of establishing direct causality between sanctions and outcomes due to intervening variables such as domestic politics, commodity markets, and third-country interventions. Data on humanitarian impacts and civil society responses, especially from within authoritarian states, is often incomplete or contested. The research primarily draws on secondary and publicly available sources; further fieldwork and confidential EU deliberations would provide greater nuance. Future research should employ mixed methods to better assess both direct and indirect effects.

Policy recommendations for the EU include:

- Tighten enforcement and harmonize monitoring across member states
- Prioritize "smart" sanctions, regularly consulting civil society and humanitarian actors
- Enhance strategic communication, countering regime propaganda and explaining EU objectives
- Expand support for independent media, NGOs, and exiled communities
- Institutionalize regular impact reviews and adaptive measures
- Strengthen coordination with international partners and address internal divisions

Ongoing research should probe the long-term societal impacts of sanctions, evolving adaptation strategies by authoritarian regimes, and the integration of sanctions with broader foreign policy tools.

## Conclusion

The EU's deployment of sanctions against Russia and Belarus stands as a pivotal demonstration of its ambition to act as a global normative power, defending human rights, democracy, and the rule of law through peaceful yet assertive means. Throughout the past decade, these measures have evolved from targeted asset freezes and travel bans to large-scale sectoral sanctions and unprecedented financial restrictions, often coordinated with transatlantic partners. This multilevel approach has enabled the EU to react swiftly to violations of international norms and to present a united front with allies, thereby reinforcing the international legal order and supporting the Ukrainian and Belarusian people.

Yet, the comparative analysis highlights that the effectiveness of EU sanctions is inherently limited by both external and internal constraints. Externally, Russia's scale, resource endowment, and strategic alliances have blunted the most severe effects of sanctions, while Belarus's deepening dependence on Moscow has enabled the regime to weather economic shocks and resist liberalizing pressures. Internally, the EU's need for unanimity and the diverse interests of member states—particularly regarding energy, trade, and humanitarian concerns—have often led to policy fragmentation, enforcement gaps, or delayed responses. As a result, while sanctions have imposed substantial economic costs and signalled strong normative commitments, they have not succeeded in compelling meaningful political change or curtailing authoritarian repression.

The unintended consequences—such as the entrenchment of authoritarian regimes, humanitarian hardships for ordinary citizens, and the rise of sanctions circumvention networks—underscore the importance of policy calibration and continuous review. It is clear that sanctions alone cannot substitute for a comprehensive foreign policy that includes robust diplomatic engagement, sustained support for civil society, and innovative tools to counter authoritarian adaptation.

Looking forward, the EU must enhance its mechanisms for impact assessment, engage more systematically with local and international partners, and ensure that restrictive measures remain both targeted and humane. Continued research on the societal impacts and long-term effectiveness of sanctions will be essential for refining the EU's approach and upholding its role as a credible actor in international affairs.

## Bibliography

1. Amnesty International (2023), "Belarus: Crackdown on Civil Society", https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/02/belarus-crackdown-civil-society/, 7 February.
2. Belarusian Helsinki Committee (2022), "Survey: The Impact of Sanctions on Belarusian NGOs", https://belhelcom.org/en/civil-society-survey/, 15 September.
3. Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press.
4. Council of the European Union (2024), "EU Restrictive Measures against Belarus", https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/belarus/, 11 May.
5. Council of the European Union (2024), "EU Restrictive Measures against Russia over Ukraine", https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/, 11 May.
6. Delcour, Laure (2021),"The EU's Sanctions Policy towards Russia: The Limits of Normative Power?" in *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no. 5, 873–885.
7. European Commission (2024), "EU Sanctions Map", https://www.sanctionsmap.eu/, 11 May.
8. European Council (2024), "Sanctions Against Russia and Belarus: Internal Debates and Decision-Making", https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/internal-debate/, 1 April.
9. European Parliamentary Research Service (2024), "Sanctions Policy Coordination: EU and G7 Approaches", https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)123456, 3 May.
10. European Parliament (2024), "The EU's Response to Human Rights Violations in Belarus", https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20201112STO91113/, 11 May.

11. Human Rights Watch (2023), “Russia: Civil Society Under Pressure”, https://www.hrw.org/news/2023/06/12/russia-civil-society-under-pressure, 12 June.
12. Korosteleva, Elena (2022), “Belarus Between East and West: The Limitations of EU Sanctions” in *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, no. 2, 399–403.
13. Levada Center (2023), “Russians’ Attitudes toward Sanctions”, https://www.levada.ru/en/2023/03/15/russians-attitudes-toward-sanctions/, 15 March.
14. Makarov, Ilya; Mirkina, Irina (2024), “Sanctions Evasion and Economic Adaptation in Russia: 2022–2023 Outcomes” in *Europe-Asia Studies*, vol. 76, no. 1, 53–79.
15. Manners, Ian (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 235–258.
16. Manners, Ian (2006), “Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads”, in Sjursen, Helene (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London: Routledge, 116–133.
17. Memorial (2023), “Recommendations on Sanctions Policy”, https://www.memo.ru/en-us/press-releases/recommendations-on-sanctions-policy/, 10 May.
18. Nephew, Richard (2018), *The Art of Sanctions: A View from the Field*, New York: Columbia University Press.
19. Novaya Gazeta (2023), “Repression and Protest in Russia: A Human Rights Perspective”, https://novayagazeta.eu/articles/2023/06/10/repression-and-protest, 10 June.
20. OCCRP (2023), “Sanctions Evasion in Russia and Belarus”, https://www.occrp.org/en/asset-tracker/russian-sanctions-evasion/, 20 August.
21. Portela, Clara (2014),“Sanctions Against Belarus: Normative Power Europe at Work?” in *Studia Diplomatica*, vol. 67, no. 2, 45–54.
22. Portela, Clara (2023), “Sanctions Fatigue in the EU: Risks and Responses” in *Survival*, vol. 65, no. 4, 91–108.
23. Sannikova, Natalia (2024), “Civil Society Under Pressure: Humanitarian Risks of Belarus Sanctions in 2023” in *Journal of Human Rights Practice*, vol. 16, no. 2, 201–219.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 39-49

# POLITICALLY EXPOSED PERSONS AND THE STRUCTURAL LIMITS OF ROMANIA'S AML/CFT FRAMEWORK

**Ana Bădescu**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.03**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This paper examines key weaknesses in Romania's anti-money laundering and counter-terrorist financing (AML/CFT) regulatory framework, with a particular focus on the detection and prosecution of money laundering involving politically exposed persons. The analysis begins with an original audit of the May 2025 list of important public functions maintained by Romania's National Integrity Agency, which serves as the main reference tool for screening politically exposed persons. By cross-checking the list against the categories defined in the relevant legislation, the paper shows that this instrument is incomplete and therefore unreliable as a basis for effective compliance. The paper then identifies two additional structural vulnerabilities: the uneven supervisory coverage of obliged entities outside the banking sector and an enforcement system in which major cases frequently expire due to limitation periods or fail to be investigated at all. Taken together, these deficiencies suggest that Romania's AML/CFT framework is not merely affected by isolated implementation gaps, but suffers from structural limitations that weaken its capacity to identify, investigate, and prosecute money laundering risks associated with politically exposed persons.*

**Keywords**: *Anti-money laundering; Politically exposed persons; National Integrity Agency; MONEYVAL, Romania*

## Introduction

Despite decades of investment in anti-money laundering and counter-terrorist financing regulation (AML/CFT), the gap between policy ambition and real-world results remains wide. AML interventions are

[1] Ana Bădescu is a PhD student in Political Science at the Faculty of European Studies, Babeș-Bolyai University, Cluj-Napoca. Email: Ana.Badescu@ubbcluj.ro.

estimated to intercept less than 0.1 per cent of criminal finances, while the cost of compliance across the financial sector exceeds the value of recovered assets by a factor of more than one hundred.[2] Literature reviewing twenty years of evidence reaches the same conclusion: there is no evidence that money laundering has become more difficult or expensive for criminals, and evaluations have largely measured formal compliance rather than actual outcomes. While the Financial Action Task Force regime has been highly successful at the level of formal compliance and program implementation, it has paid almost no attention to outcome effectiveness. The result is a transnational legal order in which states adopt laws and create institutions but do not necessarily implement them in practice, a condition described by experts in the field as symbolic compliance.[3] This gap between the formal and actual compliance is likely to widen. Criminal networks are increasingly using artificial intelligence to generate synthetic identities, mimic legitimate transaction patterns, and automate financial crime at a scale that compliance systems were not designed to handle.[4]

The core problem is structural as the system has, since its emergence in the early 1990s, relied mainly on requiring institutions to follow rules and file reports, a model whose effectiveness has been increasingly questioned in the literature reviewed above.

The World Bank's review of FATF assessments found that, of the one hundred and twenty-four jurisdictions evaluated against Recommendation 12 on politically exposed persons, sixty-one per cent were non-compliant and a further twenty-three per cent were only partially compliant; the pattern was not concentrated in less developed jurisdictions but was, if anything, worse among the more developed.[5] Against this backdrop, this study examines why

---

[2] Ronald F. Pol, "Anti-money Laundering: The World's Least Effective Policy Experiment? Together, We Can Fix It", in *Policy Design and Practice*, vol. 3, no. 1, 2020, pp. 73–94.

[3] Michael Levi, Peter Reuter, "How Well Does the Money Laundering Control System Work?", in *Crime and Justice*, vol. 54, 2025, pp. 1–60, https://doi.org/10.1086/735665. See also Terence C. Halliday, Michael Levi, Peter Reuter, "Anti-Money Laundering: An Inquiry into a Disciplinary Transnational Legal Order", in *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, vol. 4, no. 1, 2019, pp. 1–25.

[4] Sauradeep Bag, "The Use of AI in Arresting Financial Crime", in *ORF Issue Brief*, no. 726, 2024, pp. 1–12.

[5] Theodore S. Greenberg, Larissa Gray, Delphine Schantz, Carolin Gardner, Michael Latham, "Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector", Washington, D.C.:

Romania's system, even on its own terms, is structurally unable to detect and prosecute money laundering by Politically Exposed Persons.

## Context

PEPs are individuals who hold, or have recently held, prominent public functions, and who are considered to present a higher risk of involvement in bribery and corruption. Their relatives and close associates must also be treated as PEPs.[6] The World Bank's study of how the PEP regime operates in practice shows that the rigour of the framework matters less at the level of the banks, which generally identify and refuse PEPs of questionable integrity, than further downstream: corrupt PEPs typically conceal their identity through associates and complex corporate vehicles, rely on intermediaries such as lawyers, accountants or company service providers, and route funds through jurisdictions where AML controls are weak or poorly enforced. In a country with Romania's documented history of political interference in public institutions, the rigor with which the PEP framework is designed is central to whether the system can detect these cases.

Although Romania's PEP framework has been the subject of MONEYVAL evaluation and follow-up reporting, the assessments do not test whether the list provided by ANI (National Integrity Agency), which is the operational instrument on which the framework depends, is itself complete. Drawing on an independent audit of the May 2025 ANI list against the legal categories defined by Article 3(2) of Law 129/2019, it identifies specific omissions that no published evaluation has so far recorded: one state-owned enterprise in the energy sector, and three political parties with active parliamentary representation.

In its most recent evaluation, published in 2023, MONEYVAL rated Romania's AML/CFT system as achieving Moderate effectiveness in 10 out of 11 assessed outcomes.[7] These weaknesses exist against a broader decline

---

World Bank / Stolen Asset Recovery Initiative, 2010, https://documents1.worldbank.org/curated/en/611261468155103854/pdf/542500PUB0Expo101Official0Use0Only1.pdf.

[6] *Ibidem*, p. 3.

[7] MONEYVAL, "Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures – Romania", Fifth Round Mutual Evaluation Report, Strasbourg: Council of Europe, 2023, p. 15.

in governance efficiency indicators: by 2025, Romania ranked 44th out of 143 countries in the Rule of Law Index and scored 45 out of 100 in the Corruption Perceptions Index, placing it among the lowest-performing EU member states on both indicators.[8] The introduction of a directly applicable EU AML Regulation and the establishment of a new EU-level supervisory authority (AMLA) from 2027 onwards raises the stakes further, as some weaknesses that have persisted will be harder to maintain under stricter supervised standards.[9]

Romania's difficulties are not unique in the region. By the end of 2023, twenty of the thirty-three states evaluated by MONEYVAL in its fifth round were placed in enhanced follow-up, including every Central and Eastern European member: Bulgaria, Croatia, Czechia, Hungary, Poland, Slovakia, and Slovenia. The trend in the region is of underperformance against FATF standards.

One particular section stands out for Romania, which is the one of compliance with FATF Recommendation 12 (politically exposed persons). Bulgaria, Hungary, and Slovakia have each secured re-ratings on Recommendation 12 in MONEYVAL follow-up reports adopted between 2021 and 2025, moving from "partially compliant" to "largely compliant" after targeted legislative reforms.[10] The PEP framework is precisely the area where other jurisdictions in the region have made progress, and where Romania has not. Romania remains in MONEYVAL's enhanced follow-up category, having failed to secure a single re-rating in its first progress report submitted in 2025.[11]

---

[8] World Justice Project, "WJP Rule of Law Index 2025", Washington D.C.: World Justice Project, 2025, p. 11; Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2025*.

[9] Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, OJ L, June 19, 2024; Regulation (EU) 2024/1620 establishing the Anti-Money Laundering Authority (AMLA), OJ L, June 19, 2024; Directive (EU) 2024/1640, OJ L, June 19, 2024.

[10] MONEYVAL, "Bulgaria: 1st Enhanced Follow-up Report", Strasbourg: Council of Europe, 2024; MONEYVAL, "Hungary: 4th Enhanced Follow-up Report", Strasbourg: Council of Europe, 2021; MONEYVAL, "Slovak Republic: Follow-up Report", Strasbourg: Council of Europe, 2026.

[11] MONEYVAL, "Romania: 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating", Strasbourg: Council of Europe, 2025, p. 3.

## Weaknesses in the Architecture of the System

Obliged entities are expected to balance their interest of increasing profits against being compliant, while enforcement bodies remain largely absent from the initial stages of detection and investigation. Romania's framework reflects this absence, and the three weaknesses examined below each represent a point where that structure of the system has produced a measurable institutional gap.

1. The ANI List of Important Public Functions

Romania's framework for identifying politically exposed persons rests on the following mechanism: under Law 129/2019, the National Integrity Agency is responsible for drawing up and publishing a list of important public functions, which serves as the primary reference tool for obliged entities carrying out PEP screening. For a bank determining whether a client requires enhanced due diligence, or for a notary assessing a transaction involving a public official, the ANI list is the first step. Its accuracy, completeness, and currency are important in this process, as a significant portion of Romania's AML system depends on them.

The self-reporting component is the main weakness, as ANI's list carries a disclaimer at the beginning: it contains only the information that institutions and organizations have submitted up to the date of publication. The practical consequence is that the list's completeness is a function of institutional compliance with the reporting obligation, not of any independent verification by ANI. Under Article 3(34) of Law 129/2019, ANI establishes through its own methodology the manner of transmission and the data structure that reporting entities must use, but if an entity required to report does not do so, it simply does not appear on the list.[12] There is no publicly documented mechanism through which ANI systematically cross-checks the list against other data sources to identify omissions. Such a mechanism would be easy to implement.

The gaps this produces are easily verifiable. To test the completeness of the ANI list, I conducted an independent audit of the May 2025 edition, cross-referencing each section against the categories of public function

[12]Agenția Națională de Integritate (ANI), "Lista funcțiilor publice importante", May 26, 2025, p. 1 (introductory note).

defined by Article 3(2) of Law 129/2019 and against publicly available sources. The audit identified gaps that fall into two distinct categories.

The first category concerns state-owned enterprises: Electrocentrale București SA, the principal thermal energy generator for the capital and a company wholly owned under the Ministry of Energy, is absent from section g) of the May 2025 list. Its absence means that no obliged entity receives any official signal to apply enhanced due diligence to its leadership, despite the company falling within the legal category that section is intended to cover.

Another important category that was identified during the audit was for the parliamentary party officials. Article 3(2)(c) of Law 129/2019 explicitly provides that members of the governing bodies of political parties are politically exposed persons. ANI's section c) translates this into a list of governing body members of parties registered at the Bucharest Tribunal. Yet the May 2025 edition, published during the 2024–2028 legislative term, omits three parties with active parliamentary representation: Alianța pentru Unirea Românilor (AUR), SOS România, and Partidul Oamenilor Tineri (POT). The list itself acknowledges the structural reason in a footnote: certain parties had not transmitted the required information by the date of publication.[13]

The legal framework does provide for consequences. Articles 42 and 43 of Law 129/2019 establish civil, disciplinary, administrative, and criminal liability for breaches of the law's provisions, with Article 43 defining a range of contraventions sanctionable by fine.[14] What is not apparent from the public record is whether these provisions have ever been applied to a political party or a state-owned enterprise that failed to transmit its governance data to ANI. The absence of any documented enforcement action appears to create in effect, a compliance system based on voluntary participation, which is wrong, as it is a tool that obliged entities are expected to rely on as an authoritative reference.

To conclude this section, the list is incomplete because self-reporting is voluntary, and self-reporting remains voluntary because non-compliance carries no practical consequence.

[13] *Ibidem*, footnote re: non-transmission by political parties.

[14] Romania, "Law no. 129/2019", art. 42, para. (1) and art. 43, paras. (1)–(3).

2. Unequally Obliged Entities

Law 129/2019 extends AML/CFT obligations to a broad range of entities beyond the banking sector, including notaries, lawyers, accountants, real estate agents, and bailiffs.[15] Supervisory responsibility is correspondingly distributed: the National Bank of Romania supervises credit institutions, the NOPCML covers certain non-bank entities, and self-regulatory bodies, such as the National Union of Notaries, the National Bar Association, and the Body of Expert Accountants, are delegated supervisory functions over their own memberships. This distribution creates an inequality that becomes obvious in the distribution of Suspicious Activity Reports.

Romanian law requires a licensed notary to authenticate every real estate transaction, making notaries the gatekeepers for a sector consistently identified as among the highest-risk for money laundering. Yet NOPCML's own data records near-zero SAR filings from notaries: in 2024, credit institutions accounted for 68.55 per cent of all SARs received, while notaries and lawyers combined contributed just 2.46 per cent, and real estate agents and developers only 0.02 per cent.[16] Practitioner analysis confirms that AML obligations formally imposed on notaries, including the designation of compliance officers and the application of customer due diligence procedures, have not produced meaningful supervisory outcomes.[17]

Such an asymmetry in the way that the compliance rules apply to an incentive to route illicit finance through notarial and real estate channels precisely because they combine high transaction amounts with low supervisory intensity.

3. Weak Enforcement Outcomes

The third and most consequential weakness in Romania's AML/CFT framework is operational: even where the legal architecture is adequate, the chain from financial intelligence to criminal conviction rarely closes in cases

---

[15] *Ibidem*, art. 2, para. (1).

[16] Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (ONPCSB), "Raport de activitate 2024", Bucharest: ONPCSB, 2025, p. 61.

[17] Andrei Dumitrescu, Andrei Rusu, "Romania", in Stephanie Brooker, M. Kendall Day (eds.), *International Comparative Legal Guides. Anti-Money Laundering Laws and Regulations 2025–2026*, London: Global Legal Group, 2025, https://iclg.com/practice-areas/anti-money-laundering-laws-and-regulations/romania.

involving politically exposed persons. MONEYVAL's 2023 Mutual Evaluation Report identified "challenges in relation to investigating, prosecuting and convicting in cases related to politically exposed persons/high level officials".[18]

The scale of the problem becomes visible when the lifecycle of a Suspicious Activity Report is traced end-to-end. In 2024, ONPCSB received 22,470 SARs, of which 69 per cent originated from banks.[19] Of these, ONPCSB transmitted 182 disclosures to the High Court prosecutor and 122 to other prosecution units.[20] The number of reports that become investigations decreases, but the narrowing that follows from investigation to indictment to conviction is where PEP cases disappear. There are two structural features of the Romanian criminal justice system that lead to this consequences. The first is the extraordinary length of proceedings. DNA's 2024 activity report records that 70.9 per cent of defendants had cases lasting more than five years.[21] The second is the legal consequence of that length. Constitutional Court Decision no. 358/2022 reset the rules on prescription interruption in a way that allowed the statute of limitations to run out on cases already in progress.[22] In 2025 alone, 172 defendants saw their criminal proceedings terminated on grounds of prescription rather than acquittal on the merits.[23] An ongoing investigative reporting series has highlighted that ONPCSB's strategic analyses systematically avoid profiling the money-laundering exposure of politicians as a category.[24]

---

[18] MONEYVAL, "'Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures – Romania, Fifth Round Mutual Evaluation Report", Strasbourg: Council of Europe, 2023, Immediate Outcome 7.

[19] Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (ONPCSB), "Raport de activitate 2024", Bucharest: ONPCSB, 2025, p. 61.

[20] *Ibidem*.

[21] Direcția Națională Anticorupție (DNA), "Raport de activitate 2025", Bucharest: DNA, 2025, p. 17, https://www.pna.ro.

[22] Curtea Constituțională a României, "Decizia nr. 358/2022", *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 565, 9 June 2022.

[23] Direcția Națională Anticorupție (DNA), *op cit*.

[24] Attila Biro, "Politicienii, ocoliți de analizele agenției care combate spălarea banilor," Context.ro, (ongoing investigative series), 2026, https://context.ro/politicienii-ocoliti-de-analizele-agentiei-care-combate-spalarea-banilor/, accessed May 2026.

## Conclusion

Previous literature argues that the FATF order has been almost exclusively measured in terms of formal compliance and program implementation, while program effectiveness and outcome effectiveness have been left aside, producing what they describe as symbolic compliance.[25]

This paper has identified three structural weaknesses in Romania's AML/CFT framework that applies to politically exposed persons. The first finding was through a direct audit of the May 2025 ANI list against the categories established by Law 129/2019, this paper has shown that the primary reference tool for PEP screening is incomplete. One state-owned enterprise in the energy sector and three parties with active parliamentary representation: AUR, SOS România, and POT, are absent from the May 2025 edition.

Supervisory coverage of the entities expected to act on that list is uneven, with intensive National Bank of Romania oversight of credit institutions, compared to very few SAR filings from notaries and the real estate sector, meaning that the lightest scrutiny is where corrupt PEPs are likely to route their funds.[26] Convictions occur, but the cases involving PEPs are likely to end with the running of the statute of limitations rather than with a proper judgment. The Romanian case therefore illustrates why formal compliance with the AML regime would not, on its own, be a substitute for the structural conditions under which the regime could actually be effective.

## Bibliography

1. Agenția Națională de Integritate (ANI) (2025), "Lista funcțiilor publice importante", 26 May.
2. Bag, Sauradeep (2024), "The Use of AI in Arresting Financial Crime", *ORF Issue Brief*, no. 726, 1–12.
3. Biro, Atilla (2026), "Politicienii, ocoliți de analizele agenției care combate spălarea banilor," Context.ro.
4. Curtea Constituțională a României (2022), "Decizia nr. 358/2022" in *Monitorul Oficial al României*, partea I, nr. 565, 9 June.

[25] Halliday, Levi, Reuter, *art. cit*., pp. 1–25.

[26] Greenberg, Schantz, Gardner, Latham, *art. cit*., "General Observations and Challenges" section.

5. Direcția Națională Anticorupție (DNA) (2025), "Raport de activitate 2025", Bucharest: DNA, https://www.pna.ro.
6. Direcția Națională Anticorupție (DNA) (2024), "Raport de activitate 2024", Bucharest: DNA, https://www.pna.ro.
7. Dumitrescu, Andrei; Rusu, Andrei (2025), "Romania", in Brooker, Stephanie; Day, Kendall M. (eds.), *International Comparative Legal Guides. Anti-Money Laundering Laws and Regulations 2025–2026*, London: Global Legal Group, https://iclg.com/practice-areas/anti-money-laundering-laws-and-regulations/romania.
8. European Union (2024), "Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Anti-Money Laundering Authority", OJ L, 19 June.
9. European Union (2024), "Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing", OJ L, 19 June.
10. Greenberg, Theodore S.; Gray, Larissa; Schantz, Delphine; Gardner, Carolin; Latham, Michael (2010), "Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector", Washington, D.C.: World Bank / Stolen Asset Recovery Initiative, https://documents1.worldbank.org/curated/en/611261468155103854/pdf/542500PUB0Expo101Official0Use0Only1.pdf.
10. Halliday, Terence C.; Levi, Michael; Reuter, Peter (2019), "Anti-Money Laundering: An Inquiry into a Disciplinary Transnational Legal Order" in *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, vol. 4, no. 1, 1–25, https://escholarship.org/uc/item/2kv4t2kg.
11. Levi, Michael; Reuter, Peter (2025), "How Well Does the Money Laundering Control System Work?" in *Crime and Justice*, vol. 54, 1–60, DOI: 10.1086/735665.
12. MONEYVAL (2023), "Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures – Romania", Fifth Round Mutual Evaluation Report, Strasbourg: Council of Europe.
13. MONEYVAL (2025), "Romania: 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating", Strasbourg: Council of Europe.

14. MONEYVAL (2024), "Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures, Bulgaria: 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating", Strasbourg: Council of Europe, May.
15. MONEYVAL (2021), "Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures, Hungary: 4th Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating", Strasbourg: Council of Europe, May.
16. MONEYVAL (2026), "Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures", Slovak Republic: 4th Enhanced Follow-up Report, Strasbourg: Council of Europe.
17. Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (ONPCSB) (2025), "Raport de activitate 2024", Bucharest: ONPCSB".
18. Pol, Ronald F. (2020), "Anti-money Laundering: The World's Least Effective Policy Experiment? Together, We Can Fix It" in *Policy Design and Practice*, vol. 3, no. 1, 73–94.
19. Romania (2019), "Law no. 129 of 11 July 2019 for preventing and combating money laundering and terrorist financing".
20. Transparency International (2025), "Corruption Perceptions Index 2025", Berlin: Transparency International.
21. World Justice Project (2025), "WJP Rule of Law Index 2025", Washington D.C.: World Justice Project.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 51-74

# DYNAMIQUES DES CONFLITS ET IMPLICATIONS POUR LES ACTEURS HUMANITAIRES, DE DEVELOPPEMENT ET DE LA PAIX DANS LE TERRITOIRE DE FIZI

# HYBRID DYNAMICS OF CONFLICT AND IMPLICATIONS FOR HUMANITARIAN, DEVELOPMENT AND PEACE ACTORS IN THE FIZI TERRITORY

**Joseph Apolo Msambya***

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.04**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This article analyzes the recent mutations of conflict dynamics in Fizi Territory (South Kivu, Democratic Republic of Congo) between 2024 and 2026, highlighting the hybridization of local conflicts and their instrumentalization by regional agendas. Based on an informative note produced by the Conflict Sensitivity Hub housed at NGO International Alert when we were doing our internships there and complemented by academic and institutional sources, the study examines the immediate and structural causes of violence, the actors involved (national and foreign armed groups, state forces, local communities), as well as the impacts on humanitarian, development, and peace (HDP) interventions. The article demonstrates that the configuration of conflicts in Fizi has evolved into a hybrid system combining customary rivalries, land disputes, regional influences, and economic logics. It concludes with recommendations to strengthen the relevance of HDP interventions in a context marked by chronic instability and institutional fragility.*

*Keywords: Hybrid conflicts, Fizi territory, HDP actors, fragile governance, South-Kivu.*

* Joseph Apolo Msambya holds a double Master's degree in international Relations from the Universities of Szeged (in Hungary) and Senghor of Alexandria (in Egypt), and two other Master's degrees in public administration (form University of Strasbourg in France) and Law of local authorities and cross-border cooperation (from University of Lorraine in France). He is a teacher-researcher at the Institut Supérieur Pédagogique de Baraka (ISP-Baraka). Contact: joseph.apolo.hu2021@etu-usenghor.org.

## Introduction

Le territoire de Fizi, situé dans la province du Sud-Kivu en République Démocratique du Congo (RDC), constitue depuis plusieurs décennies un espace emblématique des dynamiques conflictuelles de l'Est du pays. Sa position géographique, bordant le lac Tanganyika et jouxtant les frontières avec le Burundi et la Tanzanie, en fait un carrefour stratégique où se croisent enjeux locaux, nationaux et régionaux. Les conflits qui s'y déroulent ne sont pas seulement des affrontements armés ponctuels : ils traduisent une hybridation complexe entre rivalités coutumières, tensions foncières, luttes pour le contrôle des ressources naturelles et influences géopolitiques transfrontalières. Cette hybridation des conflits se justifie aussi par le fait que les conflits en RDC ne peuvent être compris sans référence aux dynamiques régionales.[1] Les alliances transfrontalières et l'implication des pays voisins (le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi et la Tanzanie) transforment les conflits locaux en guerres hybrides. La guerre du Congo s'est transformée en un conflit continental, impliquant plusieurs États et groupes armés.[2] Ces derniers ne sont plus de simples instruments de guerre, mais des acteurs politiques et économiques enracinés dans les communautés.[3]

Depuis la fin de l'année 2024 et tout au long de 2025 jusqu'en ce début de l'année 2026, la violence s'est intensifiée dans l'Est de la RDC, touchant particulièrement le territoire de Fizi. Les affrontements entre les Wazalendo/FARDC[4] et le MRDP-Twirwaneho[5] affilié à l'AFC/M23,[6] ainsi que les rivalités internes entre factions Wazalendo, illustrent la fragmentation des acteurs armés et la difficulté de stabiliser durablement la région. À ces dynamiques militaires s'ajoutent des conflits fonciers, des conflits de pouvoir, des conflits coutumiers liés au dédoublement des autorités traditionnelles, comme dans les groupements des Babungwe-sud et des

[1] Gérard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford : Oxford University Press, 2009, pp. 300-325.

[2] Filip Reyntjens, *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996–2006*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, pp. 112-140.

[3] Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York : PublicAffairs, 2011, pp. 210-245.

[4] Coalition entre les réservistes de l'armée congolaise, communément appelés « Wazalendo ou anciens miliciens Maï-Maï » et les Forces Armées de la République Démocratique du Congo.

[5] Mouvement pour la Résistance et la Défense du peuple – Défendons-nous.

[6] Alliance Fleuve Congo/Mouvement du 23 mars.

Balala-sud (à Kazimia et à Katanga) et dans celui des Basikalangwa. Dans ce dernier, les tentatives de la scission administrative en deux par la naissance, en son sein, d'un autre groupement des Basikalangwa-Tingitingi Ouest, ont ravivé des tensions inédites. Les correspondances du Ministre national de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières; du Gouverneur de province et du ministre provincial de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières du Sud-Kivu semblent donner naissance à un nouveau groupement des Basikalangwa-Tingitingi Ouest dans la même entité coutumière.[7] Ce conflit oppose actuellement plusieurs chefs des villages et leurs populations entre les supporteurs et les opposants à cette tentative de scission. Or, selon plusieurs sources locales, ce conflit n'a jamais existé dans le passé alors que l'Administrateur de territoire de Fizi a déjà été instruit, par sa hiérarchie, de procéder à l'installation officielle du Chef de groupement de Basikalangwa-Tingitingi Ouest. Pour d'autres sources non-majoritaires, ce découpage existerait depuis l'époque coloniale belge, mais aucun acte administratif l'attestant ne semble pas exister. C'est pour cette raison de vide juridique sur l'existence, dans le passé, d'un groupement traditionnel dénommé Basikalangwa Tingitingi-Ouest, que le secrétariat général à l'intérieur et sécurité a suspendu toutes démarches s'inscrivant dans la scission du groupement des Basikalangwa. Certains leaders politiques de Fizi seraient pointés du doigt pour alimenter tous ces conflits coutumiers, pour avoir été incités par certains leaders communautaires locaux à appuyer leurs démarches.

Ces évolutions montrent que les conflits en territoire de Fizi ne sont plus seulement communautaires ou fonciers : ils se transforment en un système hybride où se mêlent logiques identitaires, opportunismes économiques et instrumentalisation politique.

L'importance de ce territoire dans l'analyse des conflits en RDC tient également à son rôle de laboratoire des interventions humanitaires, de

[7] Lettres N°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/DC/SLBJ/2025 du 07/04/2025 du Ministre national de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières, N°01/214/CAB/GOUPRO-SK/2025 du 10/09/2025 du Gouverneur de province du Sud-Kivu donnant instruction sur la réhabilitation du Groupement de Basikalangwa/Tingi-Tingi Ouest et N°CAB/MISDAC/SK/11/x/CKC/2025 du 16/09/2025 du Ministre provincial de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières du Sud-Kivu portant sur la reconnaissance et l'installation officielle du Groupement de Basikalangwa/Tingi-Tingi Ouest.

développement et de paix (HDP). Les acteurs HDP y sont confrontés à des défis majeurs : accès humanitaire restreint, insécurité des équipes, blocage des projets structurants, vulnérabilité accrue des populations déplacées, et risques psychosociaux.[8] Dans ce contexte, la pertinence et la crédibilité des interventions dépendent de leur capacité à intégrer une approche sensible aux conflits (*conflict sensitivity*), à renforcer la coordination intersectorielle et à valoriser les partenariats locaux.

Sur le plan scientifique, l'étude des mutations des conflits à Fizi s'inscrit dans un champ de recherche plus large sur les « nouvelles guerres »[9] et la transformation des conflits.[10] Elle permet de questionner la manière dont les conflits hybrides redéfinissent les rapports entre acteurs locaux et régionaux, et comment ils affectent la gouvernance fragile dans des territoires périphériques. Elle contribue également à enrichir la réflexion sur la résilience communautaire et sur les stratégies d'adaptation des acteurs HDP dans des environnements instables.

La problématique centrale de cet article est donc la suivante : comment les mutations des dynamiques conflictuelles dans le territoire de Fizi reconfigurent-elles les stratégies d'intervention des acteurs HDP et quelles implications en tirer pour la gouvernance et la résilience locale ? Cette interrogation se décline en plusieurs sous-questions :

- Quelles sont les causes immédiates et structurelles qui alimentent la persistance des violences à Fizi ?
- Quels acteurs, locaux et régionaux, participent à la reconfiguration du paysage conflictuel ?
- Quels impacts spécifiques ces dynamiques ont-ils sur les interventions HDP (sécurité, accès, coordination, acceptabilité sociale) ?
- Quelles recommandations stratégiques peuvent être formulées pour renforcer la résilience des communautés et l'efficacité des interventions ?

---

[8] OCHA, « RD Congo: Situation humanitaire dans la province du Sud-Kivu, Rapport de situation #9 », Genève : Nations Unies, 21 octobre 2025, pp. 3-12.

[9] Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, CA : Stanford University Press, 3ème édition, 2012, pp.1-30.

[10] John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC : United States Institute of Peace Press, 1997, pp. 23–45.

Pour y répondre, l'article s'appuie sur des notes informatives régulièrement produites par le *Conflict Sensitivity Hub*, complétée par des sources académiques, institutionnelles et médiatiques. Cette méthodologie repose sur une analyse documentaire et contextuelle, croisant les données locales avec les théories de la conflict sensitivity et de la gouvernance fragile. La sensibilité aux conflits (conflict sensitivity) repose sur l'idée que toute intervention humanitaire, de développement ou de paix peut avoir des effets positifs ou négatifs sur un contexte conflictuel. Elle implique de « ne pas nuire » (*Do No Harm*) et d'intégrer une analyse systématique des dynamiques locales,[11] sans quoi les interventions HDP seront vouées à l'échec.[12] L'objectif est double : d'une part, documenter les mutations récentes des conflits en territoire de Fizi ; d'autre part, proposer des recommandations pour renforcer la pertinence des interventions HDP dans un contexte marqué par l'instabilité chronique. Cette combinaison d'analyse documentaire, de contextualisation historique et de triangulation des sources se décline en plusieurs étapes :

- *Les sources primaires et secondaires* : la base principale de l'analyse est constituée par la documentation comprenant l'exploitation des notes informatives, des rapports institutionnels (OCHA, PNUD, Banque mondiale, Impact Initiatives), des publications académiques et diverses sources écrites. Cette triangulation permet de croiser les perspectives et de réduire les biais liés à une seule source.
- *L'approche qualitative* : l'étude privilégie une analyse qualitative des données, centrée sur l'interprétation des dynamiques sociales, politiques et militaires. Les récits de la société civile locale, les correspondances administratives et les témoignages recueillis dans les rapports humanitaires sont mobilisés pour comprendre les perceptions et les représentations des acteurs.
- *Le cadre théorique :* deux cadres théoriques structurent l'analyse. La *théorie de la transformation des conflits*,[13] qui met l'accent sur la nécessité de dépasser les logiques de confrontation pour construire des relations

[11] Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 1-35.

[12] Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010, pp. 1-15.

[13] Lederach, *op. cit*.

durables et la *théorie des nouvelles guerres*,[14] qui décrit l'hybridation des conflits contemporains, mêlant acteurs étatiques et non étatiques, logiques identitaires et économiques. Ces cadres permettent de situer le cas de Fizi dans une réflexion plus large sur les conflits hybrides et la gouvernance fragile.

- *Limites de l'étude :* comme toute recherche qualitative basée sur des sources documentaires, cette étude présente certaines limites, notamment l'accès restreint aux données de terrain en raison de l'insécurité persistante dans le territoire de Fizi ; la fiabilité variable des sources locales, parfois influencées par des agendas politiques ou communautaires et la temporalité mouvante des conflits, qui rend difficile une analyse exhaustive et définitive. Ces limites sont atténuées par la triangulation des sources et par une posture réflexive visant à reconnaître les biais possibles.

L'article se structure, mises à part l'introduction et la conclusion couplée aux recommandations, autour de sept points : contexte historique et géopolitique (I), les dynamiques récentes des conflits (II), les facteurs immédiats et structurels des conflits (III), les acteurs et les parties prenantes (IV), les mutations dans les causes et les causes (V), les impacts sur les acteurs HDP (VI) et la discussion analytique (VII).

## Contexte historique et géopolitique des conflits persistants à Fizi

Le territoire de Fizi occupe une place singulière dans l'histoire des conflits de l'Est de la République Démocratique du Congo. Dès la période coloniale, les rivalités foncières et coutumières y ont été exacerbées par les politiques de découpage administratif et par l'introduction de nouvelles formes de gouvernance qui fragilisaient les structures locales. La marginalisation de certaines communautés, notamment les Babembe et les Banyamulenge, a nourri des tensions identitaires persistantes.

Les guerres du Congo (1996–2003, puis de fin 2021 à nos jours) ont profondément marqué l'histoire de Fizi, transformant le territoire en zone de transit pour les groupes armés et en espace de confrontation entre les forces locales et régionales. Depuis la fin de l'année 2024, le territoire de Fizi connaît

[14] Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, CA : Stanford University Press, 3ème edition.

de nouveau une recrudescence des affrontements armés entre, d'une part les Wazalendo coalisés aux FARDC et aux FDNB, et d'autre part les rebelles du MRDP-Twirwaneho affiliés à l'AFC/M23, provoquant des déplacements massifs des populations civiles, la paralysie des activités socioéconomiques et l'aggravation de la crise humanitaire. Sa proximité avec le Burundi et la Tanzanie a favorisé la circulation transfrontalière des combattants et des armes, tandis que le Rwanda a joué un rôle majeur dans l'alimentation des dynamiques de violence. Cette situation illustre une dynamique hybride où les conflits locaux (fonciers, coutumiers, intercommunautaires) sont instrumentalisés par des agendas régionaux et transnationaux.

Depuis les années 2000, le territoire de Fizi est devenu un terrain d'affrontements hybrides :

- *Les conflits fonciers et coutumiers* liés aux limites des groupements et à la légitimité des chefs traditionnels.
- *Les conflits intercommunautaires* opposant le plus souvent les Babembe aux Banyamulenge et aux Bafuliiru, et quelquefois aux autres communautés locales telles que les Banyindu, les Babuyu, etc.
- *Les conflits politico-militaires* impliquant les FARDC, les Wazalendo et des groupes rebelles affiliés à l'AFC/M23.
- *Les influences régionales* avec l'implication des forces régulières du Rwanda (RDF)[15] et du Burundi (FDNB)[16] ainsi que les groupes armés issus de ces pays, dont les RED-Tabara[17] et les FNL[18] (Burundi), ainsi que des FDLR[19] et le CNRD/FLN[20] (Rwanda). Chacun de ces deux pays allègue mitiger les risques qui guettent son pouvoir à partir du sol congolais, en attaquant à la source les forces négatives qui ambitionnent de déstabiliser leurs régimes en se servant de la RDC comme base arrière.

[15] Rwanda Defense Force.

[16] Forces de Défense Nationale du Burundi.

[17] Rassemblement pour un État de Droit. Un groupe rebelle burundais, mais opérant sur le sol congolais.

[18] Forces Nationales de Libération.

[19] Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda.

[20] Conseil National pour le Renouveau et la Démocratie/Forces de Libération Nationale.

La géopolitique régionale accentue la fragilité de la gouvernance locale : le territoire de Fizi est à la fois un espace périphérique, difficile d'accès pour l'État congolais et un carrefour stratégique pour les acteurs transnationaux. Cette double caractéristique explique la persistance des conflits et leur hybridation.

## Les dynamiques et mutations récentes des conflits en territoire de Fizi

Depuis la fin de l'année 2024, le territoire de Fizi est entré dans une phase de recomposition profonde de ses dynamiques conflictuelles. Nous avions déjà, ci-haut, mis en évidence l'intensification des affrontements entre les Wazalendo, les FARDC et les rebelles du MRDP-Twirwaneho alliés à l'AFC/M23, ainsi que l'émergence de nouveaux foyers de tensions coutumières dans les groupements des Babungwe-sud, des Balala-sud et des Basikalangwa. Ces éléments constituaient les prémices d'une hybridation des conflits, où les causes locales – foncières, coutumières et intercommunautaires – se mêlaient à des agendas régionaux et transnationaux. Or, les mois qui ont suivi ont confirmé et amplifié cette tendance, donnant naissance à des mutations encore plus complexes.

Dès le début de l'année 2026, les affrontements se sont intensifiés dans les hauts plateaux de Fizi et de Mwenga, notamment autour de Mikenge, Rusankuku et Mutunda. Les FARDC, appuyées par des milices Wazalendo et des contingents burundais, ont lancé des contre-offensives pour reprendre des localités tombées sous le contrôle du MRDP-Twirwaneho. Ces combats ont provoqué de nouveaux déplacements massifs de populations vers Baraka et Uvira, aggravant une crise humanitaire déjà critique.

Parallèlement, de nouvelles coalitions armées ont vu le jour. L'exemple le plus marquant est celui du groupe Baraka-Force, constitué d'anciens éléments de la CNPSC[21] de William Amuri alias Yakutumba, qui a rejoint le MRDP-Twirwaneho à Minembwe.[22] Cette recomposition des loyautés traduit une logique opportuniste où les affiliations communautaires cèdent parfois la place à des alliances dictées par la survie, l'accès aux

[21] Coalition Nationale du Peuple pour la Souveraineté du Congo.

[22] Minembwe Abazalendo bavuye Baraka bahurutse mumadubu. Umva bakubgire amakuru, disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=0Q0wEXgFMqM, consulté le 02 novembre 2025.

ressources et la recherche d'influence. Les mois suivants ont confirmé une prolifération de petites factions Wazalendo cherchant à contrôler des marchés locaux, des axes routiers ou des points d'export miniers. C'est le cas aussi du Front Congolais pour la Renaissance Nationale (FCRN) qui a vu naître à partir de la faction Wazalendo du Mouvement Populaire pour la Libération du Congo (MPLC) dirigé par Tshibula Ekyoci Wabalenga.[23] Ce phénomène rejoint l'analyse de Prunier qui décrit les guerres africaines comme des « recompositions permanentes » où les alliances se font et se défont au gré des opportunités.[24]

Sur le plan coutumier, les tensions se sont aggravées. Le conflit autour de la scission du groupement des Basikalangwa s'est poursuivi, alimenté par des manipulations politiques locales et des interventions administratives contradictoires. De nouvelles rivalités ont également émergé entre les Babembe et les Bafuliiru, exacerbées par les antagonismes entre factions Wazalendo (CNPSC et FABB/CPLC).[25] Ces tensions traduisent une fragilisation des structures traditionnelles de gouvernance, confirmant les observations de Muchukiwa et Kasagwe sur l'importance des rivalités coutumières dans l'escalade des violences.[26]

En définitive, la dimension technologique et régionale des conflits s'est accentuée. Des frappes par drones ont été signalées ponctuellement, témoignant d'une modernisation des tactiques militaires et d'un appui logistique accru de la part des alliés régionaux. Le Rwanda continue d'apporter un soutien aux rebelles de l'AFC/M23, tandis que le Burundi renforce son appui au gouvernement congolais. Cette militarisation accrue des frontières, combinée à la circulation d'armes et de combattants entre le Burundi, le Rwanda et la Tanzanie, confirme l'analyse d'Autesserre sur

---

[23] Joseph Apolo Msambya, « Le général autoproclamé des Wazalendo Zelambuma prend ses distances avec le MPLC », article de presse disponible sur https://rnanews.net/article/903/le-general-autoproclame-des-wazalendo-zelambuma-prend-ses-distances-avec-le-mplc, publié le 06 avril 2026.

[24] Prunier, *op. cit.*, p. 2.

[25] Forces d'Autodéfense Biloze Bishambuke / Congrès des Patriotes pour la Liberté des Congolais.

[26] Bosco Muchukiwa & Marcellin Kasagwe, « Conflits dans les hauts et moyens plateaux de Fizi, Mwenga et Uvira : facteurs d'escalade, modus operandi des acteurs et crise politique régionale en perspective », Bukavu : ISDR-Bukavu, 2019, pp. 1-24.

l'imbrication des dynamiques locales et internationales dans la persistance des conflits congolais.[27]

Ces mutations récentes révèlent donc une hybridation croissante des conflits en territoire de Fizi : d'une part, une fragmentation des acteurs armés et une recomposition des coalitions ; d'autre part, une aggravation humanitaire persistante malgré quelques accalmies ponctuelles ; enfin, une instrumentalisation politique et coutumière qui fragilise la cohésion sociale et la confiance des communautés envers les institutions. Comme le souligne Stearns, les milices locales ne sont pas de simples instruments de guerre, mais des acteurs politiques et économiques enracinés dans les communautés, ce qui rend toute tentative de stabilisation particulièrement complexe.[28]

## Les facteurs immédiats et structurels des conflits en territoire de Fizi

L'analyse des conflits dans le territoire de Fizi ne peut se limiter aux événements ponctuels ou aux affrontements armés récents. Elle doit s'inscrire dans une lecture plus large des causes immédiates et structurelles qui alimentent la persistance des violences. Ces causes, souvent imbriquées, traduisent à la fois des dynamiques locales enracinées dans l'histoire et des influences régionales qui complexifient davantage le paysage conflictuel.

a) Les causes immédiates

Les causes immédiates incluent le contrôle des axes routiers et des axes stratégiques. Les factions Wazalendo, notamment la CNPSC de William Yakutumba et la FABB/CPLC de Ngoma Nzito, se sont affrontées autour des barrières illégales de perception, transformant les routes en sources de revenus et de domination territoriale. Ces affrontements, qui se sont poursuivis en 2026, traduisent une logique de prédation où la militarisation des espaces publics devient un instrument de pouvoir. À cela s'ajoute la compétition pour les ressources naturelles – terres fertiles, forêts, rivières et minerais[29] – qui attise les rivalités entre communautés et groupes armés. Les Wazalendo justifient leurs combats par la défense des terres ancestrales, mais cette rhétorique masque souvent une lutte pour l'accès aux richesses

[27] Autesserre, *op. cit.*, p. 4.

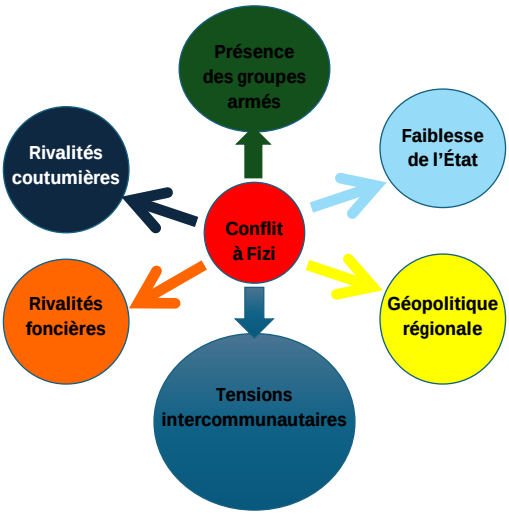
[28] Stearns, *op. cit.*, p. 2.

[29] Christoph Vogel, *Conflict Minerals, Inc.: War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo*, Londres : Hurst Publishers, 2022, pp. 145-175.

locales. Les représailles intercommunautaires, quant à elles, se traduisent par des cycles de vengeance où certaines communautés jurent de déraciner les autres, alimentant une spirale de haine et de violence.[30] Les affrontements militaires récurrents contre le MRDP-Twirwaneho et ses alliés de l'AFC/M23 sont présentés par les milices locales comme une lutte contre l'invasion étrangère, mais ils participent en réalité à la fragmentation du territoire et à l'insécurité chronique.

b) Les causes structurelles

Les causes structurelles sont encore plus déterminantes. La faiblesse de l'État et la gouvernance limitée dans un territoire vaste et difficile d'accès favorisent l'autonomie des groupes armés et limitent l'influence des institutions officielles. L'absence de services administratifs et sécuritaires dans certaines zones crée un vide que les milices remplissent, imposant leur propre ordre. Les rivalités coutumières, souvent instrumentalisées par des acteurs politiques, exacerbent les tensions locales et fragilisent la cohésion sociale. Les conflits fonciers, liés aux limites parcellaires ou à l'occupation illégale des terres par des réfugiés encore en Tanzanie, accentuent les antagonismes. Les tensions intercommunautaires, marquées par la marginalisation de certaines communautés, nourrissent un ressentiment durable. La présence d'une multitude de groupes armés à caractère tribal amplifie l'insécurité et fragilise les efforts de stabilisation. Les influences géopolitiques régionales avec l'implication du Rwanda et du Burundi, la circulation d'armes et de combattants et l'ouverture vers la Tanzanie, transforment le territoire de Fizi en un far West ou un espace de




[30] Luca Jourdan, « Maï-Maï Youth in Fizi, South-Kivu: Generational Narratives of Violence », dans *Journal of Modern African Studies*, vol. 47, no. 2, 2009, pp. 157-180.

confrontation transnationale.[31] La militarisation accrue des frontières et l'usage ponctuel de technologies modernes, comme les frappes par drones signalées en 2026, confirment cette dimension régionale et internationale.

Ces causes immédiates et structurelles ne sont pas figées; elles évoluent et se recomposent au fil du temps. La fragmentation des milices Wazalendo s'est accentuée, avec l'apparition de petites factions cherchant à contrôler des marchés locaux ou des points d'export miniers. Les tensions intercommunautaires entre Babembe et Bafuliiru se sont aggravées, alimentées par les rivalités entre factions armées. L'instrumentalisation politique des conflits coutumiers s'est poursuivie, fragilisant davantage les structures traditionnelles de gouvernance. Enfin, la pauvreté chronique et le manque d'accès à l'emploi et aux services de base poussent de nombreux jeunes à rejoindre des groupes armés, transformant la violence en stratégie de survie.

Ainsi, les conflits dans le territoire de Fizi reposent sur un enchevêtrement de causes immédiates et structurelles qui se renforcent mutuellement. Ils traduisent une hybridation des dynamiques locales et régionales, où la faiblesse de l'État, les rivalités coutumières et foncières, les tensions intercommunautaires et les influences géopolitiques s'entrecroisent pour produire une instabilité persistante. D'où, l'échec des interventions internationales en RDC réside souvent dans la méconnaissance de ces dynamiques locales, qui conditionnent pourtant la durabilité de toute initiative de paix.

## Les acteurs et les parties prenantes aux conflits

L'analyse des conflits en territoire de Fizi ne peut se limiter aux dynamiques internes des affrontements ou aux causes structurelles ; elle doit également prendre en compte la diversité des acteurs impliqués, leurs intérêts et leurs modes d'action. Le territoire de Fizi est un espace où se croisent des parties prenantes multiples : les groupes armés nationaux et étrangers, les forces étatiques, les leaders coutumiers et communautaires, la diaspora, la société civile et la population civile. Chacun de ces acteurs contribue, de manière directe ou indirecte, à la persistance ou à la transformation des conflits.

[31] René Lemarchand, *The Dynamics of Violence in Central Africa,* Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2009, pp. 250-280.

a) Les groupes armés nationaux

Les groupes armés nationaux occupent une place centrale. Nos sources mentionnent les Wazalendo, une coalition de milices Maï-Maï reconnues actuellement comme des réservistes de l'armée loyaliste en RDC (les FARDC) dans le cadre d'une loi sur la réserve armée de la défense ayant été adoptée par le parlement congolais, mais aussi des factions telles que la CNPSC de William Yakutumba, la FABB/CPLC de Ngoma Nzito, ou encore le FPDC/ML et le FDCC. Ces groupes, enracinés dans des communautés locales, se présentent comme des défenseurs des terres ancestrales et des intérêts tribaux, mais ils participent également à des logiques de prédation économique et de contrôle territorial. Leur rôle est ambivalent : alliés du gouvernement dans la lutte contre l'AFC/M23, ils n'hésitent pas à s'affronter entre eux pour des questions de commandement, de discipline ou de contrôle des ressources.

b) Les groupes armés étrangers

Les groupes armés étrangers constituent une autre catégorie de parties prenantes. Les RED-Tabara et les FNL du Burundi, les FDLR et le CNRD/FLN du Rwanda, sont régulièrement signalés dans le territoire de Fizi. Leur présence renforce les dynamiques locales de violence et alimente les rivalités communautaires. Ces groupes transnationaux utilisent Fizi comme base arrière pour leurs propres agendas politiques, tout en s'insérant dans les conflits locaux.

c) Les forces étatiques

Les forces étatiques comprennent, dans le cadre des dynamiques conflictuelles en territoire de Fizi, les forces armées et de la police de la RDC– les FARDC et la PNC[32] – ainsi que l'armée burundaise, les FDNB. Elles sont également des acteurs majeurs. Officiellement engagées dans la traque des rebelles de l'AFC/M23, elles collaborent avec les Wazalendo dans une coalition gouvernementale. Toutefois, certains officiers de l'armée régulière sont accusés de soutenir secrètement des groupes armés de leurs communautés ou de participer à l'exploitation minière illégale. Cette ambivalence fragilise la légitimité de l'État et nourrit la méfiance des populations.

[32] Police Nationale Congolaise.

d) Les leaders coutumiers et communautaires

Les leaders coutumiers et communautaires jouent un rôle déterminant dans l'exacerbation ou l'apaisement des conflits. Les rivalités autour du groupement des Basikalangwa ou des Babungwe-Sud montrent que les structures traditionnelles de gouvernance sont fragilisées par des manipulations politiques et des interventions administratives contradictoires. Ces leaders, parfois instrumentalisés par des acteurs politiques, deviennent des vecteurs de division au sein des communautés.

e) La diaspora et les leaders politiques

La diaspora et les leaders politiques locaux constituent une autre catégorie de parties prenantes. Ils financent parfois des groupes armés de leur obédience communautaire, alimentant ainsi la persistance des violences. Leur rôle est souvent indirect mais décisif, car ils apportent des ressources financières et logistiques qui permettent aux milices de se maintenir.

f) Les leaders locaux et la société civile

Enfin, les communautés locales et la société civile sont à la fois victimes et acteurs des conflits. Les populations civiles subissent les déplacements, les violences et la marginalisation, mais elles participent aussi, par leurs loyautés communautaires ou leurs engagements dans la société civile, à la dynamique des conflits. La société civile de Fizi et de la ville de Baraka, bien qu'engagée dans des initiatives de paix et de cohésion sociale, est parfois accusée de partialité ou de connivence avec certains groupes armés, ce qui fragilise son rôle de médiation.[33] Comme le rappelle Lederach, la construction de la paix durable nécessite l'implication des acteurs locaux, mais celle-ci doit être inclusive et non instrumentalisée.[34]

Comme souligné précédemment, la fragmentation des milices Wazalendo s'est accentuée, avec l'apparition de petites factions cherchant à contrôler des marchés locaux ou des axes routiers. Les alliances entre groupes armés locaux et forces étrangères se sont renforcées, notamment avec des éléments associés à l'AFC/M23. La société civile, quant à elle, a été confrontée à des menaces directes, certains acteurs de paix ayant été arrêtés

[33] International Crisis Group, « Congo: The Fizi Baraka Crisis », Rapport Afrique, n°171, Nairobi/Bruxelles, 2011, pp. 1-35.

[34] Lederach, *op. cit.*, p. 3.

ou intimidés pour leurs activités de cohésion sociale. Ces évolutions confirment que les parties prenantes aux conflits de Fizi ne sont pas figées, mais se recomposent en permanence, dans une logique d'hybridation où les intérêts locaux, nationaux et régionaux s'entrecroisent.

## Les mutations dans les causes ou facteurs

Les causes des conflits à Fizi ne sont pas statiques ; elles évoluent au gré des recompositions politiques, sociales et militaires. Ci-dessus, nous avions déjà identifié des causes immédiates – le contrôle des axes routiers et des ressources naturelles, les représailles intercommunautaires – et des causes structurelles – la faiblesse de l'État, les rivalités coutumières et foncières, les tensions intercommunautaires, ainsi que les influences régionales. Depuis lors, ces facteurs ont connu des mutations significatives.

D'une part, les causes immédiates se sont hybridées. Le contrôle des barrières payantes, autrefois limité à des points stratégiques, s'est transformé en une véritable économie de guerre où chaque faction cherche à monopoliser les flux commerciaux et miniers.[35] Les affrontements entre les factions Wazalendo de la CNPSC et de la FABB/CPLC autour de ces barrières illustrent cette mutation. De plus, les considérations identitaires, longtemps au cœur des conflits, tendent à céder la place à des logiques économiques et opportunistes. L'exemple du groupe Baraka-Force, composé des Babembe ayant rejoint le MRDP-Twirwaneho essentiellement formé par les Banyamulenge, montre que les affiliations communautaires peuvent être redéfinies par des intérêts matériels et politiques. Les éléments de Baraka-Force qui ont rejoint le MRDP-Twirwaneho ont avancé le motif selon lequel les considérations identitaires ne devraient plus continuer à opposer les communautés de Fizi, car rien comme résultat souhaité n'a évolué depuis bientôt 30 ans de polarisation historique entre communautés. Ils disent combattre désormais aux côtés de Twirwaneho pour mener le vrai combat de libération du peuple congolais face à l'oppression et non celui du conflit intercommunautaire.[36] Il faudra par ailleurs rappeler que le MRDP-Twirwaneho est un groupe armé ethnique

[35] Kasper Hoffmann & Koen Vlassenroot, "Armed Groups and the Exercise of Public Authority: the Cases of Fizi and Kalehe, South-Kivu", dans *Peacebuilding*, vol. 2, no. 2, pp. 153-169.

[36] Minembwe Abazalendo bavuye Baraka bahurutse mumadubu. Umva bakubgire amakuru, disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=0Q0wEXgFMqM, consulté le 02 novembre 2025.

Banyamulenge. D'où, la posture affichée par le nouveau groupe armé Baraka-Force, essentiellement constitué par les membres de la tribu Bembe, pourrait montrer, en dépit de son intérêt clair mélangeant survie, opportunisme et recherche d'influence, que les affiliations économiques pèseraient désormais sur les anciennes logiques communautaires ou idéologiques. Surtout que le groupe MRDP-Twirwaneho bénéficie des connexions régionales et transfrontalières.

D'autre part, les causes structurelles se sont aggravées. La faiblesse de l'État s'est accentuée avec la multiplication des factions armées, rendant la gouvernance sécuritaire encore plus fragmentée. Les rivalités coutumières, comme celles autour de la scission du groupement des Basikalangwa, traduisent une instrumentalisation politique croissante des structures traditionnelles. Les influences régionales se sont renforcées l'implication du Rwanda et du Burundi: le Rwanda continue de soutenir l'AFC/M23, tandis que le Burundi appuie les FARDC, transformant le territoire de Fizi en un théâtre de confrontation transnationale.[37]

Enfin, la pauvreté chronique et le manque d'opportunités économiques poussent de plus en plus de jeunes à rejoindre des groupes armés, ce qui alimente un cycle de violence difficile à briser.[38]

Ces mutations confirment que les causes des conflits en territoire de Fizi ne sont pas figées mais dynamiques, évoluant en fonction des recompositions locales et régionales. Elles traduisent une hybridation croissante où les logiques identitaires, économiques et politiques s'entrecroisent.

## Les impacts sur les acteurs HDP

Les mutations des conflits dans le territoire de Fizi ont des impacts directs et transversaux sur les acteurs humanitaires, de développement et de paix (HDP). L'on peut y relever des contraintes majeures telles que l'accès humanitaire restreint, l'insécurité des équipes, le blocage des projets structurants, la vulnérabilité des bénéficiaires, les risques psychosociaux et ceux liés au genre, la mise à mal des initiatives de dialogue et de médiation, les risques des violences ciblées contre les acteurs HDP, etc. Ces impacts se sont accentués depuis lors.

---

[37] Stephen Jackson, *Making Congo: Sovereignty, Security, and the Politics of Belonging*, Chicago : University of Chicago Press, 2021, pp. 200-230.

[38] Jourdan, *op. cit.*, p. 10.

a) L'accès humanitaire difficile

L'accès humanitaire est de plus en plus limité par les affrontements armés et les barrières illégales. Les routes vers Baraka, Misisi ou Mikenge sont régulièrement bloquées, rendant difficile la livraison de l'aide.

b) La sécurité physique des équipes

La sécurité des équipes est menacée par des enlèvements, des embuscades et des accusations de collusion avec l'ennemi. Les projets de développement, tels que le PDL 145-T[39] ou le PICAGL,[40] connaissent des retards considérables, fragilisant la confiance des communautés envers les acteurs HDP.

c) La vulnérabilité accrue des bénéficiaires

La protection des bénéficiaires est compromise par la présence simultanée de forces régulières, de milices et de rebelles, ce qui accroît la vulnérabilité des déplacés internes.

d) Mise à mal des initiatives de dialogue et de médiation

Les initiatives de dialogue et de médiation sont mises à mal par la persistance des conflits, la méfiance entre communautés, la politisation et la participation non inclusive des processus.

Ces impacts exigent des réponses adaptées, entre autres, la flexibilité opérationnelle, le renforcement des protocoles de sécurité, le renforcement de la coordination intersectorielle (clusters, forums, etc.), l'implication des leaders communautaires et la communication transparente. Comme le souligne Anderson, toute intervention doit être sensible au conflit pour éviter d'aggraver les tensions.[41]

[39] Il s'agit d'un projet de développement local de 145 territoires de la RDC, mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le Développement.

[40] Projet Intégré de Croissance Agricole dans les Grands Lacs. Il s'agit d'un projet régional incluant la RDC et le Burundi et qui a été financé par la Banque mondiale.

[41] Anderson, *op. cit.,* p. 4.

## Discussion analytique

La mise en perspective des résultats empiriques avec la littérature scientifique révèle plusieurs apports. Premièrement, les conflits en territoire de Fizi confirment l'hybridation des causes et des acteurs, comme l'ont montré Prunier (2009) et Reyntjens (2009). Les logiques identitaires, économiques et politiques s'entrecroisent, produisant une instabilité persistante. Deuxièmement, la fragmentation des milices et la recomposition des coalitions illustrent la thèse de Stearns (2011) selon laquelle les milices locales sont des acteurs politiques enracinés dans les communautés. Troisièmement, les impacts sur les acteurs HDP montrent que la conflict sensitivity n'est pas une option mais une nécessité, rejoignant les analyses d'Anderson (1999) et d'Autesserre (2010).

Cependant, des limites apparaissent. La littérature insiste souvent sur les causes locales, mais elle tend à sous-estimer l'importance des influences régionales et transnationales. De plus, les interventions internationales restent marquées par une approche technocratique qui néglige les dynamiques coutumières et communautaires.[42]

Enfin, la résilience des communautés locales, bien que mentionnée, est un élément souvent négligé dans l'analyse des conflits en territoire de Fizi ou rarement analysée en profondeur, alors qu'elle constitue un levier essentiel pour la paix durable. Pourtant, elle est essentielle pour comprendre comment les populations locales parviennent à s'adapter, à résister et parfois à transformer les dynamiques de violence qui les affectent. Dans un environnement marqué par l'instabilité chronique, la faiblesse de l'État et la prolifération des groupes armés, les communautés développent des stratégies de survie et de cohésion qui méritent une attention particulière.

---

[42] Tout comme le démontrent d'autres études. Voir, entre autres : Sergiu Mișcoiu, Jean-Michel De Waele et Andreea Bianca Urs (dir.), *Maquisards, rebelles, insurgés... politiques. Le devenir des chefs de guerre africains*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 2023; Dominique Kenge Mukinayi, Sergiu Mișcoiu, « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes », dans *Studia Universitatis Babes-Bolyai. Studia Europaea*, no. 2, 2020, pp. 105-132 ; Andreea Bianca Urs, Sergiu Mișcoiu, « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Sergiu Mișcoiu, Delia Pop-Flanja (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 2021, pp. 11-28 ; Sergiu Mișcoiu, « Les militaires au pouvoir en Afrique : un champ scientifique en perpétuelle évolution », dans Hygin Kakaï, Sergiu Mișcoiu (dir.), *Militarisation de la vie politique en Afrique : frontières et distance avec la démocratie*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2026, pp. 15-33.

Premièrement, la résilience se manifeste par des mécanismes de solidarité locale. Les familles et les clans mobilisent des réseaux de soutien pour accueillir les déplacés internes, partager les ressources alimentaires et organiser des systèmes informels de protection. Ces pratiques, bien que fragiles, permettent de maintenir un minimum de cohésion sociale dans un contexte de fragmentation. Comme le souligne Vlassenroot et Raeymaekers, les communautés de l'Est du Congo développent des formes de gouvernance locale qui pallient l'absence de l'État et assurent une certaine continuité sociale.[43]

Deuxièmement, la résilience s'exprime à travers les initiatives de la société civile. En territoire de Fizi et en ville de Baraka, des organisations locales s'engagent dans des activités de médiation, de sensibilisation et de cohésion sociale, malgré les menaces et les intimidations. Ces initiatives, bien que limitées par l'insécurité, contribuent à maintenir des espaces de dialogue et à réduire les tensions intercommunautaires. Ainsi, les acteurs civils locaux exercent une forme d'autorité publique qui peut stabiliser temporairement les relations sociales.[44]

Troisièmement, la résilience communautaire se traduit par des adaptations économiques. Face à la pauvreté chronique et à l'insécurité, les populations développent des stratégies de subsistance alternatives en exerçant des petits commerces informels, en pratiquant l'agriculture de survie, et en s'adonnant à l'exploitation artisanale des ressources naturelles. Ces pratiques, bien que précaires, permettent aux communautés de résister aux chocs économiques et de maintenir une certaine autonomie. Ces économies locales, souvent qualifiées de « conflict economies », sont aussi des espaces de résilience où les populations trouvent des moyens de survie.[45]

In fine, la résilience se manifeste par des narratives identitaires et culturelles. Les communautés mobilisent des récits historiques et des pratiques coutumières pour renforcer leur sentiment d'appartenance et de

[43] Koen Vlassenroot & Timothy Raeymaekers, *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gent : Academia Press, 2004, pp. 45-78.

[44] Hoffmann & Vlassenroot, *op. cit.*, p. 14.

[45] Vogel, *op. cit.*, p. 10.

continuité. Par exemple, les jeunes Maï-Maï[46] de Fizi construisent des narratifs générationnels de résistance qui, malgré leur dimension violente, traduisent une volonté de préserver une identité collective face aux menaces extérieures.[47]

Cependant, cette résilience communautaire a ses limites. Elle peut être instrumentalisée par des acteurs politiques ou armés, transformée en justification de la violence ou en outil de mobilisation guerrière. Elle peut aussi renforcer les divisions intercommunautaires lorsqu'elle se fonde sur des loyautés exclusives. C'est pourquoi il est essentiel de reconnaître la résilience comme une ressource, mais aussi de l'accompagner par des interventions sensibles au conflit qui valorisent les initiatives positives et réduisent les risques d'instrumentalisation.

En somme, la résilience communautaire en territoire de Fizi est une dimension incontournable pour comprendre la persistance et la transformation des conflits. Elle montre que, malgré la violence et l'instabilité, les communautés développent des stratégies d'adaptation et de cohésion qui peuvent constituer des leviers pour la paix durable, à condition d'être reconnues et soutenues.

Cette discussion montre que l'étude des conflits dans le territoire de Fizi enrichit la littérature sur la conflict sensitivity en contexte africain, en mettant en évidence l'importance des mutations hybrides et des impacts sur les acteurs HDP.

## Conclusion

L'analyse des conflits dans le territoire de Fizi révèle une hybridation croissante des causes, des acteurs et des impacts. Les mutations récentes montrent que les logiques identitaires, économiques et politiques s'entrecroisent, produisant une instabilité persistante. Les parties prenantes – groupes armés nationaux et étrangers, forces étatiques, leaders coutumiers, société civile – participent à une recomposition permanente des loyautés et des alliances. Les impacts sur les acteurs HDP exigent des réponses flexibles,

[46] Le terme « Maï-Maï » est l'ancienne appellation de ceux qu'on appelle aujourd'hui « Wazalendo, en français patriotes ». Il désigne le caractère d'invincibilité aux armes des membres des groupes armés grâce aux fétiches.

[47] Jourdan, *op. cit.*, p. 10.

coordonnées et sensibles au conflit. La discussion analytique confirme que cette étude sur les dynamiques conflictuelles en territoire de Fizi enrichit la littérature sur la conflict sensitivity en contexte africain, en mettant en évidence l'importance des dynamiques hybrides et des influences régionales.

Au-delà du constat, cet article invite à repenser les stratégies d'intervention pour les acteurs humanitaires, de développement et de paix. Il ne suffit plus de plaider pour la protection des civils ou de renforcer la sécurité des équipes ; il faut intégrer les dynamiques locales et régionales, impliquer les structures coutumières et communautaires dont les initiatives de la société civile, promouvoir des narratifs de résilience et de paix, renforcer la coordination intersectorielle et la flexibilité opérationnelle, et valoriser la résilience des populations. La paix durable ne peut être construite sans une approche inclusive qui combine acteurs locaux, nationaux et internationaux. Le territoire de Fizi, par sa complexité, offre un laboratoire pour comprendre les mutations des conflits contemporains et pour élaborer des stratégies de paix adaptées aux réalités africaines.

Cette étude, bien qu'appuyée sur une analyse documentaire rigoureuse et des références académiques reconnues, demeure le fruit d'un travail humain inscrit dans un contexte particulier. Elle peut donc comporter des imperfections liées à la sélection des sources, à la disponibilité des données ou à l'interprétation des dynamiques locales. Les conflits en territoire de Fizi étant en constante mutation, il est possible que certains éléments récents ou certaines dimensions sociopolitiques n'aient pas été pleinement intégrés. C'est pourquoi les contributions d'autres chercheurs, qu'elles soient issues de travaux empiriques de terrain, d'approches comparatives régionales ou de perspectives théoriques nouvelles, sont non seulement les bienvenues mais nécessaires pour enrichir et compléter cette réflexion. L'objectif de ce texte n'est pas de clore le débat, mais d'ouvrir un espace de dialogue scientifique où la pluralité des regards peut renforcer la compréhension collective et la pertinence des stratégies de paix.

## Bibliographie

I. Ouvrages

1) Anderson, Mary B. (1999), *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder : Lynne Rienner Publishers.
2) Autesserre, Séverine (2010), *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge : Cambridge University Press.
3) Jackson, Stephen (2021), *Making Congo: Sovereignty, Security, and the Politics of Belonging*, Chicago : University of Chicago Press.
4) Kaldor, Mary (2012), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, CA : Stanford University Press, 3ème édition.
5) Lederach, John Paul (1997), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC : United States Institute of Peace Press.
6) Lemarchand, René (2009), *The Dynamics of Violence in Central Africa*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press.
7) Mișcoiu, Sergiu; De Waele, Jean-Michel; Urs, Andreea Bianca (dir.) (2023), *Maquisards, rebelles, insurgés... politiques. Le devenir des chefs de guerre africains*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință.
8) Prunier, Gérard (2009), *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford : Oxford University Press.
9) Reyntjens, Filip (2009), *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996–2006*, Cambridge : Cambridge University Press.
10) Stearns, Jason (2011), *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York : PublicAffairs.
11) Urs, Andreea Bianca; Mișcoiu, Sergiu (2021), « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Sergiu Mișcoiu, Delia Pop-Flanja (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 11-28.
12) Vlassenroot, Koen & Raeymaekers, Timothy (2004), *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gent : Academia Press.
13) Vogel, Christoph (2022), *Conflict Minerals, Inc.: War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo*, Londres : Hurst Publishers.

II. Articles et revues

1) Hoffmann, Kasper & Vlassenroot, Koen (2014), « Armed Groups and the Exercise of Public Authority: the Cases of Fizi and Kalehe, South-Kivu » dans *Peacebuilding*, vol. 2, no. 2.
2) Kenge Mukinayi, Dominique; Mișcoiu, Sergiu (2020), « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes » dans *Studia Universitatis Babes-Bolyai. Studia Europaea*, no. 2, 105-132.
3) Jourdan, Luca (2009), « Maï-Maï Youth in Fizi, South-Kivu: Generational Narratives of Violence » dans *Journal of Modern African Studies*, vol. 47, no. 2.
4) Muchukiwa, Bosco & Kasagwe, Marcellin (2019), « Conflits dans les hauts et moyens plateaux de Fizi, Mwenga et Uvira : facteurs d'escalade, modus operandi des acteurs et crise politique régionale en perspective », Bukavu : ISDR-Bukavu.

III. Textes administratifs

1) OCHA (2025), « RD Congo: Situation humanitaire dans la province du Sud-Kivu, Rapport de situation #9 », Genève : Nations Unies.
2) International Crisis Group (2011), « Congo: The Fizi Baraka Crisis », Rapport Afrique, n°171, Nairobi/Bruxelles.
3) Lettres N°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/DC/SLBJ/2025 du 07/04/2025 du Ministre national de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières, N°01/214/CAB/GOUPRO-SK/2025 du 10/09/2025 du Gouverneur de province du Sud-Kivu donnant instruction sur la réhabilitation du Groupement de Basikalangwa/Tingi-Tingi Ouest et N°CAB/MISDAC/SK/11/x/CKC/ 2025 du 16/09/2025 du Ministre provincial de l'intérieur et sécurité, décentralisation et affaires coutumières du Sud-Kivu portant sur la reconnaissance et l'installation officielle du Groupement de Basikalangwa/Tingi-Tingi Ouest.

IV. Liens Internet

1) Msambya, Joseph Apolo (2026), « Le général autoproclamé des Wazalendo Zelambuma prend ses distances avec le MPLC », article de presse disponible sur https://rnanews.net/article/903/le-general-autoproclame-des-wazalendo-zelambuma-prend-ses-distances-avec-le-mplc, publié le 06 avril 2026.
2) Minembwe Abazalendo bavuye Baraka bahurutse mumadubu. Umva bakubgire amakuru, disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=0Q0wEXgFMqM, consulté le 02 novembre 2025.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 75-104

# THE END OF LIBERAL PEACEBUILDING? STATEBUILDING RECONFIGURATION IN THE EMERGING INTERNATIONAL ORDER: A POST-DAYTON CASE STUDY

**George Horațiu Bontea**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.05**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract**: *This article examines the relationship between the Dayton Peace Agreement, liberal peacebuilding, and the contemporary challenges of democratic backsliding within the transformation of the liberal international order. It argues that the Dayton Agreement ended the war in Bosnia and Herzegovina and preserved state sovereignty, but only partially achieved its long-term objectives of democratic consolidation, effective state-building, and sustainable political integration. Persistent ethnic divisions, institutional fragmentation, and contested statehood continue to shape political development and complicate European integration. The article situates Dayton within liberal peacebuilding scholarship by tracing three generations of debate: early optimism about democratization and institutional transfer; a second generation of institutional critiques focused on sequencing, legitimacy, and capacity; and a third generation of post-liberal and hybrid approaches that question externally driven peacebuilding. Engaging scholars such as Roland Paris, Simon Chesterman, Oliver Richmond, David Chandler, Roger Mac Ginty, and James Dobbins, it highlights both the achievements and limitations of liberal peacebuilding in post-conflict contexts. The study connects these debates to the contemporary crisis of the liberal international order, marked by geopolitical rivalry, domestic polarization, and declining Western normative authority. It concludes that Bosnia and Herzegovina's stalled state-building reflects both constraints embedded in the Dayton framework and broader systemic uncertainty regarding the future of liberal international engagement.*

**Keywords**: *Dayton Agreement, liberal peacebuilding, Bosnia and Herzegovina, European Integration.*

[1] PhD candidate at the Faculty of European Studies, Babeș-Bolyai University.

## Introduction and research methodology

In his renowned book *The End of History*,[2] Francis Fukuyama describes the victory of the democratic system over communist and, previously, fascist regimes in the context of the Cold War as the final stage in the evolution of mankind. From his perspective, human history can be understood as a directional and evolutionary process shaped by economic development and scientific progress.[3]

At the same time, another important variable is the struggle for recognition, inspired by the philosophy of Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Hegel argued that humans engage in conflict in order to obtain recognition and dignity.[4] Fukuyama viewed the liberal democratic regime as the endpoint of conflict, as it creates a social, economic, and political environment in which the rights of all citizens are recognized, all individuals are treated equally, and liberty and human dignity are guaranteed. In this sense, the victory and rise of liberal democracies represent the end of conflict, the end of humanity's struggle for recognition, and ultimately, the end of history.

The current chain of events, particularly over the last two years, but also throughout the past decade, suggests that the international system is undergoing significant change, though not through the expansion or consolidation of the principles of liberal democracy. On the contrary, these principles appear to be increasingly in contention with one another. Paradoxically, history seems to have challenged Francis Fukuyama's thesis, and ultimately, Friedrich Hegel may have the last laugh. This is not necessarily because alternative regimes, such as fascist or communist systems, are prevailing - although the Chinese model is becoming increasingly influential in the international arena - but rather because liberal democracies are experiencing internal erosion.

The West is no longer as cohesive as it was in the 35 years following the end of the Cold War.[5] The United States is no longer fully consistent in its foreign policy regarding relations with European countries, and its

---

[2] Francis Fukuyama, *The End of History*, New York: The Free Press, 1992, pp. 15-26.

[3] *Ibidem*, pp. 37-50.

[4] Gary Browning, "Hegel on War, Recognition and Justice", in Andrew Buchwalter (ed.), *Hegel and Global Justice*, Dordrecht: Springer, 2012, pp. 193-209.

[5] Georgios Varouxakis, *The West: The History of an Idea*, Oxford: Princeton University Press, 2025, pp. 325-329.

commitment to liberal democracy appears to be gradually declining,[6] as can be observed in the positions of the Trump administration on human rights, press freedom, international law, and international peace.[7] The wars between Ukraine and Russia, between Israel and Gaza, and the tensions involving Iran, the United States, and Israel are often interpreted as clear signs that democracy did not emerge as the uncontested winner after 1991. One reason for this is that liberal democratic states are no longer consistently defending or actively maintaining the core values of their political systems.

Besides Fukuyama's apotheotic approach, a clear outcome of the changes following the end of the Cold War was the increased involvement of the international community in conflict resolution, significantly shaped by a liberal perspective within the United Nations and with the United States as a primary actor.[8] The UN was not only seen as a mediator between warring parties, but also as an actor seeking to promote the democratization of former theatres of war as a form of conflict resolution intended to reduce the likelihood of renewed violence.[9] During the 1990s and into the early 2000s, the international response to war - especially intra-state conflicts - was characterized by a liberal peacebuilding approach aimed not only at ending hostilities, but also at fostering the establishment of democratic governance.

The peacebuilding strategy emphasized the long-term goal of achieving a more positive peace, which sought to develop the rule of law in order to ensure justice, provide retribution for victims, and, at the same time, offer more effective mechanisms for conflict management. Other objectives included the liberalization of markets to generate economic interdependence among different segments of society and to create prosperity for communities,

---

[6] Staffan I. Lindberg, "Democracy Report: Unraveling The Democratic Era", 2026, https://www.v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf.

[7] Katya Adler, "Trump's New World Order Has Become Real and Europe Is Having to Adjust Fast", BBC, February 2026, https://www.bbc.com/news/articles/cddn002g6qzo.

[8] James F. Dobbins, "America's Role in Nation-building: From Germany to Iraq", in *Global Politics and Strategy*, vol. 45 no. 4, 2003, pp. 87-110, http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1753rc.

[9] Edward Newman, "'Liberal' Peacebuilding Debates", in Edward Newman, Roland Paris, and Oliver P. Richmond (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo: UN University Press, 2009, pp. 26-53.

rather than competition over resources and territorial claims. Finally, another key goal was the strengthening of human rights and civil society as safeguards against authoritarian relapse.[10]

An illustrative case for this liberal perspective is the Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina in which the international community played a major role not just in the ending of the war but also created a strategy for a democratic environment in Bosnia. Roberto Belloni critically analyzed the situation of the Dayton Agreement and outlines extremely well the limits of liberal peacebuilding for the three ethnic communities.[11] In his work he conceptualizes institutionalization of ethnicity, the dependency of the Bosnian state from external factors and in general the stabilization of the process with the lack of transformation.

It can be observed that even during a period of dominance of the liberal international order, the peacebuilding strategy had significant limitations in creating a democratic environment capable of reducing ethnic tensions among the three constituent groups in Bosnia and Herzegovina. More recently, Bosnia and Herzegovina has made a series of advances in its European integration process, and the question of state reform has re-emerged on the public agenda. However, as has been the case throughout the 35 years of the Dayton regime, Bosnia and Herzegovina has once again encountered major obstacles regarding reform, and the EU integration process cannot advance toward the opening of negotiation chapters due to the structural issues analyzed by scholars such as Roberto Belloni.[12]

Therefore, the goal of this article is to understand how current developments in the international system, as well as the reconfiguration of great powers and the values that may shape a possible new world order, influence existing political arrangements. It can be argued that these changes may lead to the decline or even erosion of the liberal approach, and that cases

---

[10] Michael Barnett and Christoph Zürcher, "The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood", in Roland Paris and Timothy D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding*, London: Routledge, 2009, pp. 23-52.

[11] Roberto Belloni, Stefanie Kappler and Jasmin Ramović, "Bosnia-Herzegovina: Domestic Agency and the Inadequacy of the Liberal Peace", in Oliver P. Richmond and Sandra Pogodda (eds.), *Post-Liberal Peace Transitions*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016, pp. 47-64.

[12] Berta López Domènech, "Unlocking Bosnia and Herzegovina's EU Accession Path", April 2026, https://www.epc.eu/publication/unlocking-bosnia-and-herzegovinas-eu-accession-path/.

such as the Dayton Agreement could be significantly affected by this transition. In order to explain this process, the article addresses the following research question: "How does democratic backsliding within the international liberal order influence the implementation of the Dayton Peace Agreement?" This question represents an important step toward explaining the dependence of conflict resolution on external factors and understanding why cases such as Bosnia and Herzegovina cannot fully achieve the democratic objectives of liberal peacebuilding without sustained support from the international community.

To achieve this, the article adopts a poststructuralist perspective in order to examine the relationship between external policy and identity.[13] One objective is to analyze how the international community constructed borders in Bosnia and Herzegovina based on its perception of ethnic realities in the country, and how it subsequently came to frame ethnic division as an internal problem, in line with R. B. J. Walker sovereignty theory and the broader sovereignty debate. Concomitantly, another poststructuralist perspective used to analyze the Bosnian case draws on James Der Derian, particularly his argument that diplomacy functions not only as a tool of mediation, but also as a mechanism of estrangement. Although it contributed to ending the war among the three ethnic groups in Bosnia and Herzegovina, it also helped produce a political system that is inherently competitive and allowed political parties to constitutionalize ethnic divisions and maintain ethnic narratives.

## The Dayton Agreement - from the ambitious past to the visionless stagnation

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina was signed on 21 November 1995 in Dayton and became widely known as the Dayton Agreement.[14] The treaty ended the hostilities among the warring parties, succeeded in preserving the sovereignty of the Bosnian state, and established a constitutional and political framework for post-war governance.

---

[13] Lene Hansen, "Poststructuralism", in John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 169-183.

[14] Dayton Peace Agreement, https://bih.osce.org/bih/126173, accessed April 12, 2026.

In order to achieve this, the agreement reorganized the territory according to the principle of the Inter-Entity Boundary Line, dividing the country into two entities: the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska, both operating under the political framework of the Republic of Bosnia and Herzegovina.[15] Alongside the territorial reorganization, the agreement established the Constitution of Bosnia and Herzegovina in order to ensure the continuity of the state through a highly decentralized political system, the recognition of the "three constituent peoples" (Bosniaks, Croats, and Serbs), and the creation of shared institutions such as the tripartite Presidency and the bicameral Parliamentary Assembly (the House of Peoples and the House of Representatives).[16]

The most relevant aspect for this article is Annex 10, which outlines the Agreement on Civilian Implementation and establishes the international oversight mechanism of the Dayton Agreement under the supervision of the High Representative. The High Representative is appointed through a United Nations Security Council resolution and is responsible for managing relations between the political elites of Bosnia and Herzegovina and the international organizations and states involved in the Agreement.[17] The role of this actor is to monitor the implementation process, maintain relations with the parties in order to ensure compliance with the civilian provisions of the Agreement, coordinate various civilian organizations, and report to international bodies and states interested in the development and implementation of the Dayton framework.

In order to better understand the agreement and the manner in which it was politically constructed, the following section examines the work of Richard Holbrooke as one of the principal architects of the treaty. Holbrooke led the United States negotiating mission in his capacity as Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs. Several years after the signing of the agreement, he published the book *To End a War*, which provides an important firsthand account of the Bosnian peace process from the perspectives of diplomatic history, strategic analysis, and political memoir.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*.

[17] General information, https://www.ohr.int/about-ohr/general-information/, accessed April 12, 2026.

Even as a diplomat, Richard Holbrooke argued that diplomacy alone was not sufficient to end the war in Bosnia and Herzegovina. In his book, he explained that the approaches adopted by the United Nations and European actors had failed because they relied heavily on neutrality and attempted to maintain peace through peacekeeping operations without the credible use of military force.[18] After being appointed to manage the Bosnian issue, Holbrooke proposed an approach based not solely on diplomacy, but on the combination of military pressure and coercive diplomacy, supported by American leadership. In his view, diplomacy became effective only after the dynamics of the war shifted in 1995 due to the leverage created by NATO airstrikes. The United States abandoned its neutral position and decided to bomb Bosnian Serb military targets in order to alter the military balance and compel the parties to negotiate from a cost-benefit perspective in which continuing the war became too costly.[19]

First, one variable that can be identified in this work is the role of coercive diplomacy, in which the parties at the negotiating table were not entirely voluntary participants in the bargaining process.[20] The involvement of the United States represented a major factor in compelling participation and, at the same time, limited the range of choices available to the parties involved. Richard Holbrooke combined diplomatic negotiations with NATO military intervention, political isolation, economic sanctions, and psychological pressure.[21] It can be argued that diplomacy alone would not have ended the war within such a short period without the support of military pressure; however, the question remains as to how effective a peace mediated through power can ultimately be.

Second, another variable, and arguably the most important one, was the military leverage of NATO under the leadership of the United States. Operation Deliberate Force significantly weakened the military position of the Bosnian Serbs while attempting to minimize humanitarian casualties as

---

[18] Richard Holbrooke, *To End a War: The Conflict in Yugoslavia--America's Inside Story--Negotiating with Milosevic*, New York: The Modern Library, 1998, pp. 21-33.

[19] *Ibidem*, pp. 142-152.

[20] *Ibidem*, pp. 153-168.

[21] Leon Hartwell, "Conflict Resolution: Lessons from the Dayton Peace Process", in *Negotiation Journal*, vol. 35, no. 4, 2019, pp. 443-469, https://doi.org/10.1111/nejo.12300.

much as possible.[22] The operation became an important precedent for the concept of Responsibility to Protect and contributed to reducing the reluctance of Western states to become involved in intra-state conflicts. However, once again, the question must be raised as to how neutral the United States could be as part of the mediation process, especially from the perspective of the Bosnian Serb side, which was targeted during the NATO campaign.

Coercive diplomacy is later described as a hybrid strategy that combines diplomacy and military pressure, requiring a carefully balanced approach situated between deterrence and compellence.[23] One of its major limitations is the relatively low probability of achieving political regime change due to the resistance of the targeted state. At the same time, throughout history, coercive diplomacy has been used primarily by the United States as a tool for promoting liberal peacebuilding and for justifying the use of military force in conflicts in which either NATO or the United Nations initiated humanitarian interventions.

Even so, the success rate of humanitarian interventions during the decade between the 1990s and the early 2000s was only approximately 32%.[24] In particular, this strategy of diplomacy faces its greatest challenges in the context of regime change, because the use of military force can strengthen the resistance of the targeted actors and potentially enhance domestic resilience. Sanctions and military pressure may also reinforce nationalism as a response to perceived external threats.

However, the issue does not concern only the targeted actors, but also the precarious position of the strategists who employ this method, as they must maintain a precise balance between threats and negotiations while constantly facing the risk of conflict re-escalation. At the same time, this approach carries a significant risk of undermining the credibility of the mediation process among all parties involved in the bargaining process and

---

[22] Piers Robinson, "Misperception in Foreign Policy Making: Operation 'Deliberate Force' and the Ending of War in Bosnia", in *Civil Wars*, vol. 4, no. 4, 2001, pp. 115-126, https://doi.org/10.1080/13698240108402490.

[23] Bruce W. Jentleson, "Coercive Diplomacy: Scope and Limits, Theory and Policy", in Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, London: Routledge, 2010, pp. 404-414.

[24] *Ibidem*, p. 407.

may even create an excessive level of dependency on international support and oversight for the implementation of peace agreements.

After examining these limitations, this paper must also address the critiques of the Dayton Agreement and, furthermore, analyze the legacy of the agreement over the years. One of the most important critiques comes from David Chandler, who argued that the Dayton Agreement created a Bosnian state without genuine sovereignty.[25] In his view, Annex 4 established state continuity and de jure sovereignty, but the constitutional structure was so weak and fragmented that it could not function properly without international supervision and management.[26]

David Chandler described the political objectives of the Dayton Agreement as a postponed state-building strategy rather than a definitive solution to the conflict at that time.[27] The relevance of his argument remains significant, considering that Annex 4 and the complex role of the High Representative continue to be central components of the Bosnian political and decision-making framework more than 30 years after the signing of the Agreement. Overall, it can be argued that the Dayton framework provided long-term stability; however, an important question remains as to whether stability itself was the ultimate objective, or whether the true goal was democratic reform.

From the perspective of fragmentation, another important critical approach is the ethnicization of the state, as explained by Roberto Belloni.[28] The Dayton Agreement succeeded in ending the war, but it also institutionalized ethnic divisions at the foundation of political life. Belloni argues that the power-sharing arrangement among the three constituent peoples ensured peace at the cost of embedding wartime divisions within the constitutional order. As a result, political representatives became conditioned by ethnic categories, a dynamic that remains visible today in the majority of political parties in Bosnia and Herzegovina.

---

[25] David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press, 1999, pp. 34-53.

[26] *Ibidem*, pp. 54-65.

[27] *Ibidem*, pp. 187-191.

[28] Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia*, London: Routledge, 2007, pp. 43-49.

After examining part of the debate surrounding the entry into force of the Dayton Agreement, the following section analyzes the subsequent ten years in order to assess whether any of the initial issues were resolved. Sumantra Bose described the Agreement not as an ideal solution, but rather as a realist and institutional compromise designed to create a framework for coexistence within a deeply divided society, rather than a unified national state.[29] Bose emphasizes the consociational structure of the system and the manner in which power was shared among Bosniaks, Bosnian Serbs, and Bosnian Croats.

Even though this is a generally positive perspective on the outcomes of the Agreement, Sumantra Bose still views the Dayton framework as an evolving arrangement rather than a permanently frozen settlement, leaving room for future improvement.[30] When examining the current results of this evolutionary framework, Bosnia and Herzegovina has so far been prevented from experiencing a renewed war; however, the mechanisms for coexistence and cooperation remain limited, particularly between the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska.

Another important academic perspective on the first decade following the Dayton Agreement is provided by Florian Bieber in Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance.[31] This work shares several similarities with the perspective advanced by Sumantra Bose, particularly in viewing the Dayton Agreement both as the peace settlement that ended the war and as a state-building framework, since it effectively established the political system of Bosnia and Herzegovina. However, Bieber places greater emphasis on the second dimension by examining the shortcomings of the political system in Bosnia and Herzegovina and analyzing whether this framework could eventually enable the Bosnian state to evolve toward a more democratic environment, particularly from the long-term perspective of European integration.

Florian Bieber acknowledges several achievements associated with the Dayton Agreement, such as the prevention of renewed war, the facilitation

---

[29] Sumantra Bose, "The Bosnian State a Decade after Dayton", in *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 3, pp. 322-335, https://doi.org/10.1080/13533310500074028.

[30] *Ibidem*.

[31] Florian Bieber, *Post-War Bosnia Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, pp. 43-45.

of refugee returns, the preservation of sovereignty, and, more broadly, the normalization of the post-war environment following the Bosnian War. However, the author is also critical of the long-term consequences that became increasingly visible after the first decade of the Agreement's implementation.

His general critique is directed toward the entrenchment of ethnic divisions within the structure of the state.[32] Bieber highlights the effects of this process by examining the fragmentation of governance in the public sphere, including major differences between the two entities, overlapping institutions that deepen decentralization, and the weak state capacity of Bosnia and Herzegovina due to limited political leverage.[33] All of these factors operate within a system that creates incentives for nationalist politics driven not only by the public interest, but also by ethnic interests.

Twenty years after the Agreement, the academic community continued to emphasize its dual nature by further recognizing its success in maintaining peace among the three constituent peoples while simultaneously acknowledging that the legacy of the Agreement has become a source of many of Bosnia and Herzegovina's long-term political issues. Soeren Keil and Anastasiia Kudlenko argue in their article that the Dayton framework failed to establish a coherent system for democratization, sustainable governance, and state consolidation.[34] By examining this dual perspective on the peacebuilding strategy in Bosnia and Herzegovina, the authors highlight a "paradox" generated by the institutionalization of contradictions within the political system.

Soeren Keil and Anastasiia Kudlenko comparatively examine a series of concepts that are inherently contradictory: ethnic autonomy versus multiethnic reintegration, decentralization versus a functional central state, power-sharing versus liberal democracy, and refugee return versus the ethnic territorial stability established through the Inter-Entity Boundary Line.[35] As a result of these inconsistencies within the goals of the Dayton peacebuilding strategy, each major political actor has been able to interpret

[32] *Ibidem*, pp. 108-119.

[33] *Ibidem*, pp. 29-39.

[34] Soeren Keil and Anastasiia Kudlenko, "Bosnia and Herzegovina 20 Years after Dayton: Complexity Born of Paradoxes", in *International Peacekeeping*, vol. 22, no. 5, pp. 471-489, https://doi.org/10.1080/13533312.2015.1103651.

[35] *Ibidem*.

the Agreement differently, while ethnic elites selectively defend the provisions that are most beneficial to their own interests. Furthermore, minority groups in Bosnia and Herzegovina have often been excluded from this confrontation among the three principal parties involved in the original peace negotiations.

Another layer of criticism is directed at the constitutional system, which combines federalism and consociationalism with ethnic vetoes and territorial autonomy while simultaneously promoting human rights, democratic citizenship, and reintegration.[36] As a result, the long-term process of democratization has had to operate within a system characterized by ethnic parties, patronage networks, and territorialized ethnic representation. Although ethnic tensions no longer manifest through armed conflict, they continue to persist through political contestation within a democratic project that remains incomplete.

Another analysis of the twenty years following the Dayton Agreement, approached more from a policy-oriented and normative perspective, is the work of Lívia Benková.[37] Her approach is more direct and critical, arguing that the Dayton framework has exhausted its usefulness, represents an obstacle to the prospect of European integration, and should eventually undergo fundamental revision.

Taking into account the recent developments in Bosnia and Herzegovina's EU accession path, the Dayton Agreement has not completely blocked the process; however, the lack of institutional and constitutional reform remains a major obstacle. In order to understand how Bosnia and Herzegovina managed to make significant progress toward the European Union, it is important to examine the following five to ten years to determine whether substantial changes occurred. Explain the frozen perspective from the other analysis that make a transition to the 25 years.

Another perspective, more closely connected to the present context, is the analysis of Sandra Davidović.[38] Once again, the central achievement of

---

[36] *Ibidem*.

[37] Lívia Benková, "The Dayton Agreement Then and Now", in *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik*, vol. 6, 2016, pp. 1-5, https://www.aies.at/download/2016/AIES-Fokus-2016-07.pdf.

[38] Sandra Davidović, "Dayton Legacy - 25 Years of Building Peace in Bosnia and Herzegovina", in *The Review of International Affairs*, vol. LXXI, no. 1179, pp. 5-20,

the Dayton Agreement is identified as its ability to maintain peace over the long term, even 25 years after the signing of the Agreement. The author highlights that this accomplishment is often underestimated and overshadowed by critiques of the ethnically divided system established by Dayton. Although the Agreement institutionalized ethnic divisions within the state, it also created an arrangement that succeeded in encouraging Bosniaks, Bosnian Serbs, and Bosnian Croats to accept peace and maintain a certain level of political dialogue.

Simultaneously, Sandra Davidović nuances this perspective by arguing that the post-war political system encouraged "ethnic outbidding," in which political elites gained support primarily through ethnic identity rather than through policy performance or democratic accountability.[39] After 25 years, the result has become increasingly evident: governance has become fragmented, limited, and, to some extent, inefficient. However, the author does not interpret these weaknesses as proof that the Dayton Agreement failed. Instead, she argues that the deep ethnic divisions within Bosnia and Herzegovina demonstrate that strong centralization would be both unrealistic and potentially dangerous for the broader peacebuilding project. Therefore, this perspective raises an important debate regarding state reform in Bosnia and Herzegovina, particularly whether the decentralized structure should be understood as a necessary compromise that successfully preserves peace while also potentially limiting the overall functionality of the state.

As mentioned in the previous articles, a similar perspective is expressed in the work of Zijad Bećirović,[40] who interprets the Dayton Agreement as more than a simple ceasefire arrangement. Its long-term outcomes demonstrate that it also established a comprehensive framework for the reconstruction process in Bosnia and Herzegovina. The comprehensive nature of the Agreement is reflected in its contribution to the consolidation of peace and security, the rebuilding of state institutions despite the challenges posed by ethnic

https://doi.org/10.18485/iipe ria.2020.71.1179.1.

[39] *Ibidem*.

[40] Zijad Bećirović, "25 Years After the Dayton Peace Agreement - Way Ahead", in *International Scientific Journal European Perspectives*, vol. 11, no. 19, pp. 143-170, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1241977.

divisions, the ongoing process of refugee return and reintegration, and the ambition to orient the country toward Euro-Atlantic structures.

Zijad Bećirović pays particular attention to European integration as an intended outcome of the original 1995 agreement, rather than merely a later foreign policy ambition.[41] In his view, Dayton played a historical role in peacebuilding, state-building, and the implementation of reforms that could align the interests of Bosnia and Herzegovina with those of the Western world and ultimately facilitate its integration into organizations such as the European Union and NATO. However, Bećirović also examines the paradoxical nature of the Agreement. Although it was intended to create the democratic, functional, and Europeanized conditions necessary for Bosnia and Herzegovina's development, he also highlights many of the issues identified by the scholars discussed above, particularly the limitations and complications of the power-sharing arrangements and entity-based system. These structural features continue to represent major challenges to the country's European and broader Western integration path.

After examining the historical evolution of the Dayton Agreement and its legacy, it can be observed that the general perspective within the literature is that the Agreement struck a balance between the objectives of negative peace - the cessation of violence among the three ethnic communities - and those of positive peace, as reflected in the liberal peacebuilding approach, which seeks to overcome the limitations imposed by ethnic divisions within the political system. The process of state-building evolved from preserving the sovereignty of the state, to creating mechanisms for dialogue among communities, and ultimately to supporting the ambition of European integration. Therefore, the final section will examine how the legacy of the Dayton Agreement continues to affect statehood in Bosnia and Herzegovina and its European integration process.

Bosnia and Herzegovina became a candidate country for membership in the European Union at the end of 2022 and, in March 2024, formally opened accession negotiations. However, it has so far failed, together with EU institutions, to make substantial progress in defining and advancing the negotiation chapters. When examining the European integration process, it is important to recognize that many of the structural weaknesses of the

[41] *Ibidem*.

Dayton Agreement continue to represent significant challenges for state representatives. As I argued in one of my previous articles, the Dayton framework promotes identity politics and discourages democratic reform,[42] which complicates the EU accession process because the adoption of the *acquis communautaire* would require substantial constitutional and institutional reforms within the Bosnian state. Yet such reforms do not appear feasible in the current context due to the persistence of ethnic parties, the reproduction of identity-based politics, the tension between the consociational structure and EU accession requirements, and the general lack of political will for reform, particularly when reform is often associated with greater state centralization.

Another contemporary academic perspective on this issue is the concept of contested statehood, as developed by Hamza Preljević and Mirza Ljubović.[43] From their perspective, although Bosnia and Herzegovina is recognized as an independent state within the international system, the contestation they identify occurs within the state itself. In their article, Preljević and Ljubović define this concept as the absence of a shared agreement among the major political actors, a condition that has become increasingly pronounced in recent years. They attribute this lack of consensus to disagreements regarding the legitimacy of the state, the distribution of power within its political system - particularly in relation to future constitutional reforms - and, to some extent, differing views on the desirability of the state's continued existence, especially among political actors in Republika Srpska.

This variable is particularly important from the perspective of European integration because one of the key conditions for Bosnia and Herzegovina to advance along its European path is constitutional reform,[44] which represents a major step in the development of state-building capacities. In order to achieve this objective, the state requires more effective institutions, greater legitimacy at the central level of governance, enhanced administrative capacity, and the ability to adopt and implement EU legislation. Returning

---

[42] George Horațiu Bontea, "Enhancing Community Security in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina: The Impact of Identity Politics on European State-Building Strategies", in *Studia Securitatis*, vol. 1, pp. 52-62.

[43] Hamza Preljević and Mirza Ljubović, "Contested Statehood and EU Integration: The Case of Bosnia and Herzegovina", in *Politics in Central Europe*, vol. 20, no. 3, pp. 403-435, https://doi.org/10.2478/pce-2024-0018.

[44] *Ibidem*.

to the core contribution of Preljević and Ljubović's work, contested statehood in Bosnia and Herzegovina leads political actors to perceive such reforms as measures that would reduce the autonomy of the entities established under the Dayton system. Consequently, these reforms become politically contested, limiting progress toward deeper institutional transformation and European integration.

As can be observed from three decades of analysis of the Dayton Agreement, its legacy, and its impact on both peace maintenance and state-building capacities, the academic literature consistently praises its success in ending violence among the three constituent peoples. Some scholars also highlight its capacity to facilitate continued dialogue among these communities. At the same time, ethnic divisions remain a highly influential factor within the political framework of the state. Consequently, more than 30 years after the signing of the Agreement, Bosnia and Herzegovina continues to require mediation and support from the international community. This persistent stagnation, together with the incomplete fulfillment of the Agreement's original objectives, suggests that both the Dayton framework and the Bosnian state remain dependent on the liberal peacebuilding mechanisms that initiated the conflict resolution process in 1995.

## Liberal peacebuilding is slowing down, and this could mean the declining of its related principles

This theory and practice in international relations sought to preserve peace in war-torn societies by promoting liberal democracy and integration into the global economy.[45] The core assumption of this approach is that liberal political and economic systems reduce the likelihood of war; consequently, the transition toward these values became one of the central objectives of international conflict resolution efforts led by Western states, the United Nations, international financial institutions, and various non-governmental organizations. As mentioned in the introduction of this paper, the key pillars of liberal peacebuilding and its state-building approach are democratization (free elections and political pluralism), the rule of law (independent courts and constitutional governance), market liberalization

[45] Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, New York: Norton&Company, 1997, pp. 230-249.

(free markets and integration into global trade), and civil society development (human rights protection and free media).

This theoretical approach emerged immediately after the end of the Cold War, following the ideological victory of the Western bloc over the Soviet Union and the triumph of the capitalist economic model as the dominant global paradigm. The new world order was shaped by liberal institutions, which were regarded as the principal framework for promoting peace, stability, and long-term development.[46] As a result, the resolution of international conflicts became strongly influenced by liberal principles, and the first generation of liberal peacebuilding scholarship was characterized by a strong sense of historical optimism.

Once again, as mentioned in the introduction, one of the most influential academic works within this school of thought was *The End of History* by Francis Fukuyama,[47] which advanced the idea of the triumph of liberal democracy. Fukuyama described liberal democracy as the final stage of humanity's ideological evolution. His argument was not that conflicts would disappear entirely, but rather that no alternative political ideology would emerge with the same degree of legitimacy or universal appeal as liberal democracy. As will be discussed later, this work influenced a significant number of policymakers and scholars who embraced the view that liberal democracy represented the most advanced and legitimate form of political organization. Consequently, international peacebuilding efforts increasingly sought to promote democratization in conflict-affected states, viewing it as the final stage of political development in accordance with Fukuyama's intellectual framework.

An important extension of the theoretical foundations of liberal peacebuilding was provided by the work of Michael W. Doyle. He developed the theory of democratic peace, which advances the well-known argument that liberal democracies rarely engage in war with one another. Peacebuilding policies were significantly influenced by this perspective and were based on

---

[46] Daniel Bessner, Michael Brenes, and Michael Franczak, "A Brief History of Cold War Liberalism", in *Cold War History*, vol. 24, no. 2, 2024, pp. 299-308, https://doi.org/10.1080/14682745.2024.2310155.

[47] Fukuyama, *op. cit.*

the assumption that democratic states are more peaceful.[48] Consequently, the promotion of democratic governance became a central component of international peacebuilding efforts, as it was believed to contribute to both domestic stability and international peace.

This intellectual climate resulted in peacebuilding missions that increasingly emphasized democratic elections, constitutional reform, political pluralism, the protection of human rights, and the development of civil society. The optimism that characterized the first generation of liberal peacebuilding scholarship during the 1990s and early 2000s was based on several core assumptions: that liberalism is universally applicable rather than culturally specific, that democratization promotes peace through free and competitive elections, that market economies foster stability when economic liberalization is properly implemented, and that institutions can be built, strengthened, and transferred through international assistance.[49]

In the mid-2000s, a second generation of liberal peacebuilding scholars emerged in response to the disappointments and unintended consequences associated with the first generation of the approach. This second wave emphasized the limitations of liberal peacebuilding theory, seeking both to identify its shortcomings and to propose solutions that would preserve its relevance for international state-building efforts.[50] Following a decade of international interventions during the 1990s and early 2000s, numerous cases of liberal peacebuilding had been implemented in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Cambodia, and several African states affected by intra-state conflict. These experiences prompted a broader and more systematic evaluation of the liberal peacebuilding model. Scholars associated with this period argued that liberal peacebuilding was often implemented too rapidly and without sufficient consideration for local institutional capacity.

This perspective was the institutional critique of liberal peacebuilding, and one of its most influential proponents was Roland Paris in his book *At*

---

[48] Doyle, *op. cit.*

[49] Geoffrey Hawthorn, "Liberalism since the Cold War: An Enemy to Itself?", in *Review of International Studies*, vol. 25, no. 5, 1999, pp. 145-160, https://doi.org/10.1017/S026021059900145X.

[50] Roland Paris, "Understanding the 'Coordination Problem' in Postwar Statebuilding", in Paris and Sisk (eds.), *op. cit.*, pp. 53-78.

*War's End: Building Peace After Civil Conflict*.[51] In this work, Paris argues that post-Cold War interventions shared a common strategy centered on rapid democratization, market liberalization, and integration into international institutions. These policies were based on the assumption that they would automatically generate peace and stability; however, Paris found that the opposite often occurred. Rather than consolidating peace, rapid liberalization in post-conflict societies frequently intensified political competition, exacerbated existing social divisions, and weakened fragile institutions.

Firstly, in cases of premature democratization, societies emerging from war tend to have fragile political institutions, alongside the resurgence or persistence of nationalist currents.[52] This is because competitive elections often reward ethnic mobilization, populist rhetoric, and wartime networks, rather than encouraging moderation or fostering cross-ethnic political competition. In Bosnia and Herzegovina, ethnic parties were, and continue to be, a persistent feature of the political system and state institutions.

Secondly, rapid market reform did not automatically create stability; instead, the urgency of these reforms often led to unemployment, corruption, social inequality, and the concentration of wealth among former wartime elites.[53] In Bosnia and Herzegovina, even European financial assistance is sometimes perceived as being used in support of "stabilitocracy" dynamics and as being linked to clientelist relations within ethnic party systems. To address these issues, Roland Paris proposes institutionalization as a key corrective approach, advocating the establishment of strong institutions before the introduction of full political and economic competition. In his view, this involves strengthening the judicial system, developing administrative capacity, and establishing mechanisms of accountability and regulatory frameworks. Through this approach, Paris maintains that liberal democracy can still remain a long-term objective, but only if pursued through a more gradual and carefully sequenced process.

---

[51] Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 13-38.

[52] *Ibidem*, pp. 97-110.

[53] *Ibidem*.

Another important contribution to the second generation of liberal peacebuilding scholarship is provided by Simon Chesterman,[54] who addresses the problem of legitimacy in international interventions. Chesterman notes that international actors frequently exercise powers that would normally be considered sovereign prerogatives of states. These include drafting laws with direct effect in domestic legal systems, appointing officials, and overseeing judicial institutions. In his view, this creates a paradox: it raises the question of how democracy can be constructed through institutions that are themselves not democratically accountable.

This tension is particularly evident in the case of the Dayton Peace Agreement, where the Office of the High Representative, through the so-called Bonn Powers,[55] has exerted significant influence over Bosnia and Herzegovina's political framework while remaining outside direct democratic accountability to Bosnian citizens.

A more policy-oriented contribution is offered by James Dobbins through his nation-building perspective.[56] He examines cases such as Germany and Japan as successful nation-building projects sustained by extensive international support, while contrasting them with cases such as Bosnia and Herzegovina or Afghanistan, which he argues failed to achieve comparable outcomes. A key variable in his analysis is the investment capacity of international donors. Dobbins argues that these failures did not occur because liberal peacebuilding is conceptually flawed, but rather because external actors were unwilling to commit sufficient resources. He emphasizes the importance of adequate financial investment, long-term engagement, security provisions, administrative capacity, and effective international coordination. In the case of Bosnia and Herzegovina, investments have increasingly been provided by the European Union, while at the same time there remains, to some extent, a lack of coordination within the Peace Implementation Council.[57]

---

[54] Simon Chesterman, *You, the People*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 126-153.

[55] Slaven Knežević, "The High Representative and the Constitutional Crisis in Bosnia and Herzegovi", in *SVAROG*, vol. 28, 2024, pp. 139-161, https://doi.org/10.7251/SVR2428139K.

[56] James Dobbins, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica: RAND, 2003, pp. 149-159.

[57] *Ibidem*, pp. 87-92.

During the 2010s, a third generation of liberal peacebuilding scholarship emerged. Building on the experiences of international interventions in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Timor Leste, and Cambodia, a growing consensus developed that, while these interventions had often succeeded in ending violence, they produced mixed results in terms of state-building outcomes. In many cases, they failed to establish sustainable democratic governance, strong local ownership, political legitimacy, and self-sufficient state institutions.[58] Scholars associated with this third generation identified several recurring patterns, including dependence on international supervision, weak domestic legitimacy, resistance from nationalist actors to externally imposed reforms, the persistence of local and regional power structures, and the continuation of ethnic or communal divisions despite extensive social and institutional engineering. As a result, these scholars moved beyond the institutional critique advanced by the second generation and adopted a more fundamental perspective that challenged the underlying assumptions upon which liberal peacebuilding was based.

Oliver Richmond is widely regarded as one of the most influential figures of this third generation of liberal peacebuilding scholarship. His academic contributions significantly reshaped the epistemological debate surrounding liberal peacebuilding approaches. After liberal peacebuilding became the dominant model of post-conflict intervention, Richmond challenged the assumption that peace can be designed and implemented from above by international actors. Instead, he argued that peace is not merely a technical project, but rather a political and social process that must be negotiated among local actors.[59]

His central argument is that liberal peacebuilding often prioritizes international standards of governance over local understandings of legitimacy. As a result, state-building projects may create institutions that appear successful on paper but lack genuine social acceptance and local legitimacy.[60] Consequently, while such institutions may formally satisfy international

---

[58] Oliver P. Richmond, "Resistance and the Post-liberal Peace", in *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38, no. 3, 2010, pp. 665-692, https://doi.org/10.1177/03058298103650.
[59] Oliver P. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, London: Routledge, 2011, pp. 66-91.
[60] *Ibidem*, pp. 92-110.

expectations, they often struggle to achieve long-term effectiveness and sustainability within the societies they are intended to serve.

Oliver Richmond made another significant contribution through the development of the concept known as the "local turn."[61] Earlier peacebuilding literature had primarily focused on international organizations, states, peace agreements, constitutions, and formal institutions. Richmond and other critical scholars argued that this perspective often overlooked the individuals and communities who actually lived within post-conflict societies. Consequently, the concept of the "local turn" shifted attention toward local communities, informal institutions, everyday political practices, traditional authority structures, and grassroots forms of peacebuilding.

Returning to Richmond's understanding of peace,[62] and particularly his concept of the post-liberal peace, sustainable peace cannot simply be imposed from above. Instead, it must be negotiated, constructed, and ultimately owned by local actors. From this perspective, durable peace emerges not from the mere implementation of externally designed institutions, but from the interaction between international initiatives and local forms of legitimacy, agency, and political participation.

Building upon Richmond's concept of the post-liberal peace and in order to explore a more sustainable model of peace, it is important to consider the concept of hybrid peace developed by Roger Mac Ginty. Mac Ginty rejects the notion that international actors can simply implement peace according to a predetermined blueprint.[63] Instead, he argues that peacebuilding is a hybrid process that emerges through the interaction of international norms with local traditions, power structures, identities, and political practices.

This synthesis of insights from both the institutional critique and post-liberal peace perspectives suggests that peacebuilding outcomes are never purely "international" or purely "local." Rather, they are the product of continuous negotiation, adaptation, and contestation between external

---

[61] Roger Mac Ginty and Oliver P. Richmond, "The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace", in *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5, 2013, pp. 763-783, https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750.

[62] Oliver P. Richmond, *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation*, New Haven: Yale University Press, 2014, pp. 133-162.

[63] Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance Hybrid Forms of Peace*, London: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 68-90.

and internal actors. Consequently, the concept of hybrid peace provides a nuanced explanation for why peacebuilding processes rarely unfold according to externally designed plans and why local agency remains central to the long-term sustainability of peace.

In a more critical and direct approach, David Chandler also made an important contribution to this school of thought by outlining what he describes as the paradox of liberal peacebuilding. Although this approach is justified through the language of democracy, self-government, and political participation, external actors frequently exercise extensive control over domestic political processes.[64] Chandler argues that this dynamic produces a form of "democracy without sovereignty," as liberal state-building strategies often substitute external governance for genuine democratic self-rule.

His critique challenges the fundamental assumptions of liberal peacebuilding from the perspective of democratic legitimacy, political autonomy, and meaningful self-government. The case of Bosnia and Herzegovina is particularly illustrative of his argument.[65] Through the Office of the High Representative, the international community has exercised significant influence over the country's political development. The High Representative possesses the authority to remove elected officials who are deemed to be obstructing the implementation of the Dayton Agreement, impose legislation, and play an active role in interpreting and reshaping constitutional arrangements. Consequently, Bosnia and Herzegovina represents, in Chandler's view, a prominent example of the tension between externally guided state-building and democratic self-governance.

After the third generation, academic debate on liberal peacebuilding declined in prominence, as from the second half of the 2010s onward attention shifted toward the broader crisis of the liberal international order. This is not understood as a complete collapse of that order, but rather as a process of gradual erosion and fragmentation.

---

[64] David Chandler, *Empire in Denial,* London: Pluto Press, 2006, pp. 26-47.

[65] *Idem*, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*.

This trend has been associated with rising populism and polarization within Western states,[66] increasing geopolitical contestation from actors such as China and Russia, and, in some accounts, parts of the Global South, as well as a relative decline in the normative authority of liberal institutions compared to the period between 1990 and 2005. From a realist perspective, this contestation has been particularly emphasized by John J. Mearsheimer,[67] who interprets these developments as evidence of intensifying great-power rivalry and structural constraints on liberal internationalism.

Mearsheimer's central argument is that the liberal international order was destined to encounter significant limitations due to its pursuit of three highly ambitious projects: the global spread of democracy, the construction of deeply institutionalized forms of international governance, and the maintenance of hyperglobalization.[68] In his view, the limitations of democratization ultimately became one of the major weaknesses of the liberal order. Efforts by the United States to promote liberal democracy abroad frequently generated nationalist resistance, while the logic of the balance of power encouraged rival states to counter attempts at liberal expansion.

Furthermore, interventions in countries such as Libya, Iraq, and Afghanistan often produced instability rather than sustainable democratic governance. As a result, these outcomes undermined the legitimacy of the liberal international project and reinforced skepticism regarding the capacity of external actors to transform political systems through intervention and state-building initiatives.

Simultaneously, the liberal international order has also experienced destabilizing pressures from within its own societies, contributing to processes of democratic backsliding.[69] Two factors stand out in this broader pattern of decline: tensions surrounding sovereignty and identity, and the rise of populist politics. Identity-based tensions intensified as a result of increased immigration and the delegation of authority to international

---

[66] Irene Palacios, "How Democratic Backsliding and Populism Affect Trust in Democratic Institutions", in *Democratization*, vol. 32, no. 8, 2025, pp. 1827-1850, https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2494246.

[67] John J. Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order", in *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019, pp. 7-50, https://doi.org/10.1162/isec_a_00342.

[68] *Ibidem*.

[69] *Ibidem*.

institutions, developments that, in many cases, generated nationalist backlash. Populist movements were, in turn, fueled by these tensions and increasingly positioned themselves in opposition to liberal elites, globalization, and supranational governance.

The political consequences of these developments can be observed in events such as Brexit, the election and subsequent re-election of Donald Trump, and the broader polarization affecting many Western democracies. These trends also illustrate, and to some extent reinforce, Mearsheimer's argument regarding the weakening of the liberal international order. Furthermore, they have contributed to growing normative and political divergences between the United States and the European Union, actors that were traditionally regarded as the principal defenders of the liberal democratic values associated with the post-Cold War international order.

Building on a similar diagnosis of the decline of the liberal international order, but offering a more optimistic assessment of its future, G. John Ikenberry argues that the current crisis should be understood not as the collapse of the liberal order but rather as a period of transformation and adaptation. In his view, the roots of this crisis lie not in the failure of liberal internationalism, but paradoxically in its success. The expansion of globalization and the broadening of the liberal order weakened some of the political foundations that had sustained it during the Cold War.

Ikenberry identifies two principal drivers of this crisis. The first is a crisis of governance, generated by the inclusion of a growing number of diverse states that seek greater representation and influence within international institutions. As the liberal order expanded, it became increasingly difficult to maintain consensus among actors with different political systems, interests, and historical experiences. The second is a crisis of social purpose, resulting from the erosion of the shared identity, strategic cohesion, and security concerns that had historically united the Western democracies.

Despite these challenges, Ikenberry remains more optimistic than many realist scholars regarding the future of the liberal international order. He argues that its survival depends on two parallel processes: the renewal of progressive domestic policies within liberal democracies and the reform of international institutions to better accommodate rising powers and developing democracies. Rather than abandoning liberal internationalism,

he contends that adapting its institutions and renewing its domestic foundations represent the most viable path toward preserving the liberal order in a changing international environment.

## Conclusions

The Dayton Agreement succeeded in ending the war but only partially fulfilled its broader peacebuilding objectives. While it preserved peace and the sovereignty of Bosnia and Herzegovina, it failed to fully achieve democratic consolidation, effective state-building, and sustainable political integration. Consequently, ethnic divisions, institutional fragmentation, and contested statehood continue to constrain the country's governance and complicate its path toward European Union membership. Conclusion of this part is that the not just the Dayton agreement did not met its long-term but also the liberal peacebuilding had its limits and therefore based on the dependency and evolution of the concept Bosnia's future need a liberal approach to progress toward EU.

At the same time, the evolution of liberal peacebuilding scholarship reveals a growing awareness of the limitations of externally driven state-building projects. From the institutional critiques of Roland Paris and Simon Chesterman to the post-liberal perspectives of Oliver Richmond, David Chandler, and Roger Mac Ginty, the academic debate has increasingly questioned the capacity of international actors to engineer democratic and legitimate political orders through external intervention alone. Nevertheless, despite these criticisms, the literature does not suggest the abandonment of liberal peacebuilding as a framework. Rather, it points toward the need for more gradual, locally legitimate, and institutionally sustainable approaches.

This debate acquires particular relevance in the contemporary context of democratic backsliding and the gradual erosion of the liberal international order. As Western democracies face increasing domestic polarization, geopolitical competition, and a declining normative influence, questions arise regarding their future willingness and ability to sustain liberal peacebuilding projects abroad. For Bosnia and Herzegovina, this challenge is especially significant, as the implementation of the Dayton framework and the advancement of the European integration process remain closely linked to international support and liberal institutional norms.

As things stand, the current status quo suggests that state-building in Bosnia and Herzegovina has stagnated, partly due to the broader crisis of the liberal international order.

Therefore, the central conclusion of this article is that the limitations of the Dayton Agreement should not be understood solely as failures of domestic governance. Rather, they must also be interpreted in relation to the evolution and contemporary challenges of liberal peacebuilding itself. Although the liberal peacebuilding model has revealed important shortcomings, Bosnia and Herzegovina continues to depend on many of its core principles - including democratic governance, institutional reform, the rule of law, and international engagement - in order to advance toward European Union membership. Consequently, the future development of the Bosnian state and the implementation of the Dayton framework remain closely connected to the resilience of the liberal international order and its capacity to continue supporting post-conflict state-building and democratization efforts.

## Bibliography

1. Adler, Katya (2026), "Trump's New World Order Has Become Real and Europe Is Having to Adjust Fast", BBC, https://www.bbc.com/news/articles/cddn002g6qzo.
2. Barnett, Michael; Zürcher, Christoph (2009), "The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood", in Paris, Roland; Sisk, Timothy D. (eds.),*The Dilemmas of Statebuilding*, London: Routledge, 23-52.
3. Bećirović, Zijad (2019), "25 Years After the Dayton Peace Agreement - Way Ahead" in *European Perspectives*, vol. 11, no. 19, 143-170.
4. Belloni, Roberto (2007), *State Building and International Intervention in Bosnia*, London: Routledge.
5. Belloni, Roberto; Kappler, Stefanie; Ramović, Jasmin (2016), "Bosnia-Herzegovina: Domestic Agency and the Inadequacy of the Liberal Peace", in Richmond, Oliver P.; Pogoda, Sandra (eds.), *Post-Liberal Peace Transitions*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 47-64.
6. Benková, Lívia (2016), "The Dayton Agreement Then and Now" in Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, vol. 6, 1-5.

7. Bessner, Daniel; Brenes, Michael; Franczak, Michael (2024), "A Brief History of Cold War Liberalism" in *Cold War History*, vol. 24, no. 2, 299-308.
8. Bieber, Florian (2006), *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
9. Bontea, George Horațiu (2024), "Enhancing Community Security in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina: The Impact of Identity Politics on European State-Building Strategies" in *Studia Securitatis*, vol. 1, 52-62.
10. Bose, Sumantra (2006), "The Bosnian State a Decade after Dayton" in *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 3, 322-335.
11. Browning, Gary (2012), "Hegel on War, Recognition and Justice" in Buchwalter, Andrew (ed.), *Hegel and Global Justice*, Dordrecht: Springer, 193-209.
12. Chandler, David (1999), *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press.
13. Chandler, David (2006), *Empire in Denial*, London: Pluto Press.
14. Chesterman, Simon (2004), *You, the People: The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford: Oxford University Press.
15. Davidović, Sandra (2020), "Dayton Legacy - 25 Years of Building Peace in Bosnia and Herzegovina" in *The Review of International Affairs*, vol. 71, no. 1179, 5-20.
16. Dayton Peace Agreement (1995), "Dayton Peace Agreement", https://bih.osce.org/bih/126173, accessed April 12, 2026.
17. Dobbins, James (2003), *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica: RAND.
18. Dobbins, James F. (2003), "America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq" in *Global Politics and Strategy*, vol. 45, no. 4, 87-110.
19. Domènech, Berta López (2026), "Unlocking Bosnia and Herzegovina's EU Accession Path", https://www.epc.eu/publication/unlocking-bosnia-and-herzegovinas-eu-accession-path/.
20. Doyle, Michael W. (1997), *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, New York: W.W. Norton & Company.

21. Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press.
22. Hansen, Lene (2014), "Poststructuralism", in Baylis, John; Smith, Steve; Owens, Patricia (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 169-183.
23. Hartwell, Leon (2019), "Conflict Resolution: Lessons from the Dayton Peace Process" in *Negotiation Journal*, vol. 35, no. 4, 443-469.
24. Hawthorn, Geoffrey (1999), "Liberalism since the Cold War: An Enemy to Itself?" in *Review of International Studies*, vol. 25, no. 5, 145-160.
25. Holbrooke, Richard (1998), *To End a War: The Conflict in Yugoslavia-America's Inside Story-Negotiating with Milosevic*, New York: The Modern Library.
26. Jentleson, Bruce W. (2010), "Coercive Diplomacy: Scope and Limits, Theory and Policy" in Dunn Cavelty, Myriam; Mauer, Victor (eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, London: Routledge, 404-414.
27. Keil, Soeren; Kudlenko, Anastasiia (2015), "Bosnia and Herzegovina 20 Years after Dayton: Complexity Born of Paradoxes" in *International Peacekeeping*, vol. 22, no. 5, 471-489.
28. Knežević, Slaven (2024), "The High Representative and the Constitutional Crisis in Bosnia and Herzegovina" in *SVAROG*, vol. 28, 139-161.
29. Lindberg, Staffan I. (2026), "Democracy Report 2026: Unraveling the Democratic Era", https://www.v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf.
30. Mac Ginty, Roger (2011), *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, London: Palgrave Macmillan.
31. Mac Ginty, Roger; Richmond, Oliver P. (2013), "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace" in *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5, 763-783.
32. Mearsheimer, John J. (2019), "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order" in *International Security*, vol. 43, no. 4, 7-50.

33. Newman, Edward (2009), "'Liberal' Peacebuilding Debates" in Newman, Edward; Paris, Roland; Richmond, Oliver P. (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo: United Nations University Press, 26-53.
34. Office of the High Representative (n.d.), "General Information", https://www.ohr.int/about-ohr/general-information/, accessed April 12, 2026.
35. Palacios, Irene (2025), "How Democratic Backsliding and Populism Affect Trust in Democratic Institutions" in *Democratization*, vol. 32, no. 8, 1827-1850.
36. Paris, Roland (2004), *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
37. Paris, Roland (2009), "Understanding the 'Coordination Problem' in Postwar Statebuilding" in Paris, Roland; Sisk, Timothy D. (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding*, London: Routledge, 53-78.
38. Preljević, Hamza; Ljubović, Mirza (2024), "Contested Statehood and EU Integration: The Case of Bosnia and Herzegovina" in *Politics in Central Europe*, vol. 20, no. 3, 403-435.
39. Richmond, Oliver P. (2010), "Resistance and the Post-Liberal Peace" in *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38, no. 3, 665-692.
40. Richmond, Oliver P. (2011), *A Post-Liberal Peace*, London: Routledge.
41. Richmond, Oliver P. (2014), *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation*, New Haven: Yale University Press.
42. Robinson, Piers (2001), "Misperception in Foreign Policy Making: Operation 'Deliberate Force' and the Ending of War in Bosnia" in *Civil Wars*, vol. 4, no. 4, 115-126.
43. Varouxakis, Georgios (2025), *The West: The History of an Idea*, Princeton: Princeton University Press.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 105-119

# VARYING TRAJECTORIES OF MAINSTREAM RIGHT RADICALIZATION (MRR) IN CONTEMPORARY EUROPEAN DEMOCRACIES

**Javid Ibad**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.06**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *The political science literature heavily focused on the phenomenon of the far right, its ideological tenets, and electoral fortunes. This has come at the expense of neglecting the party family that was tasked with gatekeeping the liberal democracy: the mainstream right. Existing research on mainstream right demonstrates that this party family is currently stuck between two diverging groups of voters. On the one hand, there are members of the progressive middle class, supporters of "the silent revolution." On the other hand, there are conservative, nativist, and authoritarian voters who support 'the silent counter-revolution' and increasingly vote for the far right. The existing empirical research suggests that mainstream right responds to this electoral threat by radicalizing to the right and departing from liberal democratic norms. However, this radicalization is by no means uniform. By conceptualizing mainstream right parties as active agents of change, this article explores varying trajectories of mainstream right radicalization (MRR) in contemporary European democracies. As such, the article lays out three different trajectories: issue-specific mainstream right radicalization, mainstream right radicalization into a far-right illiberal actor, and far right as a breakaway from the mainstream right. Eventually, the article demonstrates that even though trajectories diverge, all three of them blur the boundaries between the mainstream right and the far right, erode the cordon sanitaire, and most importantly, normalize the far right within the wider society.*

**Keywords**: *mainstream right, far right, radicalization, liberal norms, illiberal norms.*

[1] Javid Ibad is a Ph.D. candidate and a research assistant at the Faculty of the European Studies, Babeș-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania. E-mail: javid.ibad@ubbcluj.ro.

**The Mainstream Right's Ideological Dilemma**

Even though the mainstream right parties have been quite influential and formed the backbone of many European democracies in the post-war decades, compared to other party families (mainstream left, far right, and even greens), research on this party family has been relatively scarce. Consisting of liberals, Christian democrats, and conservatives, the mainstream right party family also had a responsible task of acting as the "gatekeeper" of liberal democracy by protecting it from challengers rising from the far right of the political spectrum. Thus, the mainstream right has a critical responsibility of protecting the liberal democratic state structure.

Nevertheless, over the following decades, the mainstream right's gatekeeping role has been significantly challenged by the rising electoral fortunes of the far right. Apart from putting the mainstream right into an electoral crisis, such a development also puts the mainstream right party family into an ideological dilemma. Existing research demonstrates that this party family has currently found itself squeezed between two contrasting social developments and groups of electorates.[2] On the one hand, there is a traditional electorate of mainstream right who are generally progressive in their views on sociocultural issues, have a middle- and upper-class background, enjoy high-paid employment, and live in major metropolitan areas. This group of electorate constitutes a significant chunk of supporters of the so-called "silent revolution," a post-material value shift that occurred in Western societies starting from the late 1960s and 1970s. They are also known for their commitment to liberal democratic norms.

On the other hand, there is another group of the electorate aligned with the so-called "silent counter-revolution." Also described as "the losers of globalization" and "particularists," this group of electorate is known for its support for nativist and authoritarian policies, largely as a reaction towards anxieties caused by the social change inflicted as a result of "the silent revolution." In terms of electoral behaviour, they increasingly shift to the far right.[3]

---

[2] Tim Bale, Cristobal Rovira Kaltwasser (eds.), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

[3] Ronald F. Inglehart, Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash", HKS Working Paper No. RWP16-026, SSRN, 2016.

Interestingly, the empirical evidence indicates that mainstream right parties react by shifting to the right on sociocultural issues either to retain these voters or to bring them back.[4] At the same time, it is critical to highlight that this shift should not be treated as a mere reaction to the new electoral challenger. Rather, more recent and critical research highlights the importance of assessing political parties (specifically the mainstream actors) as active agents of political change that can act strategically to meet their political ends.[5] Based on these findings, it is possible to summarize that mainstream right radicalization is a phenomenon where the mainstream right party departs in its views (either partially or entirely) from ideas based on or associated with liberal norms towards ideas based on or associated with illiberal norms.

This article intends to contribute to the burgeoning line of research on this phenomenon by arguing that mainstream right radicalization does not happen uniformly, as there are diverging paths and scenarios on how it occurs. Specifically, the article highlights three varying trajectories for mainstream right radicalization. Therefore, the article proceeds in the following way. First, the emphasis will be put on the most widespread form of mainstream right radicalization, that is, when mainstream right parties radicalize on a specific issue. As the name can suggest, such radicalization is issue-specific but also highly context-dependent. Second, the discussion will proceed to another conspicuous development where several mainstream right parties have successfully transformed themselves into far-right illiberal actors by fully abandoning liberal democratic principles. Interestingly, such instances are not limited to Europe with more global instances of such

[4] Tarik Abou-Chadi, Werner Krause, "The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach", in *British Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, 2020, pp. 829–847; Tjitske Akkerman, "Immigration Policy and Electoral Competition in Western Europe: A Fine-grained Analysis of Party Positions over the Past Two Decades", in *Party Politics*, vol. 21, no. 1, 2015, pp. 54–67; Markus Wagner, Thomas M. Meyer, "The Radical Right as Niche Parties? The Ideological Landscape of Party Systems in Western Europe, 1980–2014", in *Political Studies*, vol. 65, no. 1, 2017, pp. 84–107.

[5] Kathy Brown, Aurelien Mondon, Aaron Winter, "The Far Right, the Mainstream and Mainstreaming: Towards a Heuristic Framework", in *Journal of Political Ideologies*, vol. 28, no. 2, 2023, pp. 162–179.

radicalization. Third, the attention will be put on less frequent but equally important development where a successful far-right challenger can emerge as a breakaway faction from an already existing mainstream right party. Finally, the article will conclude with several observations related to how these developments influence liberal democracies and the nature of party competition in them.

## Issue-Specific Mainstream Right Radicalization

As mentioned above, the most frequent expression of mainstream right radicalization is the one where parties radicalize in their views on a specific issue/s. Instead of transforming itself into an outright far-right illiberal actor, parties may strategically opt for accommodating their views towards their far-right counterparts on a specific issue that is highly salient in a given period of time within the political debate. Such strategic radicalization gives the mainstream right party the possibility of accommodating both the demand-side anxieties voiced by voters and the political supply offered by the far right without abandoning commitment towards liberal democracy and existing "rules of the game."

Unsurprisingly, as one of the most salient issues over the last decade, migration has been the primary policy area where the mainstream right parties have consistently radicalized on a continental level.[6] In what is known as "the contagion effect," mainstream right parties tend to copy the views of their far-right counterparts to challenge their ownership over this issue and to bring the voters back. As such, mainstream right parties may adopt more restrictive stances on migration policy, resort to exclusionary rhetoric towards newcomers and communities representing ethnic and cultural minorities, voice scepticism over multiculturalism and support cultural assimilation, promote "welfare chauvinism," and generally start viewing immigration with mistrust.

Notable examples of issue-specific mainstream right radicalization are the classical liberal VVD in the Netherlands, ÖVP in Austria, as well as Moderaterna in Sweden. Not only have these parties radicalized their views on migration towards the far right, but they have also entered into governing

[6] Abou-Chadi, Krause, *art. cit.*, pp. 829–847; Akkerman, *art. cit.*, pp. 54–67; Wagner, Meyer, *art. cit.*, pp. 84–107.

coalitions with them.[7] At the same time, it is critical to point out that there are some early signs of mainstream right radicalization in policy areas beyond migration.[8] A notable emerging area for mainstream right radicalization is the domain of environmental policy.[9] Mainstream right parties are increasingly less enthusiastic about progressive climate policies, not least because of their support for neoliberal economic policies. In Spain, the Popular Party dismissed climate policies even before the far right. An even more important development is currently underway on the European level where the European People's Party, the political alliance of parties of the mainstream right, threaten to collaborate with the far-right groups, unless some parts of the Green New Deal get watered down.

While mainstream right parties have embraced liberal views on many sociocultural issues over the last couple of decades, more recently, some of them started to employ the so-called "culture war" tropes in their discourse. Specifically, the discussions concerning gender and sexuality became a new point of contention. Parties such as Les Republicans in France, CDU/CSU in Germany, and ÖVP in Austria have become more critical over the so-called "gender ideology" and the way it is "propagated" in educational institutions.[10] In a similar vein, there are instances of Christian democratic parties involved in what is known as the "family mainstreaming," where

---

[7] François Hublet, Mattéo Lanoë, Johanna Schleyer, *Spelling out the European Center-right's Dilemma: Renewal of the Grand Coalition or National-conservative Alliance?*, Paris: Groupe d'Études Géopolitiques, 2023.

[8] Reinhard Heinisch, Annika Werner, "Austria: Tracing the Christian Democrats' adaptation to the silent counter-revolution", in Bale, Kaltwasser (eds), *op. cit.*, pp. 91–112; Maurits J. Meijers, "Contagious Euroscepticism: The Impact of Eurosceptic Support on Mainstream Party Positions on European Integration", in *Party Politics*, vol. 23, no. 4, 2017, pp. 413–423.

[9] Manes Weisskircher, Sabine Volk, "The People against the Sun? Ideology and Strategy in Far-right Parties' Climate Obstruction of Solar Energy", in *Environmental Politics*, vol. 35, no. 2, 2026, pp. 240–271; Camil Ungureanu, Marc Sanjaume-Calvet, "The Blurred Lines between Center-right and Far-right: 'Reverse Contamination' and the People's Party's Environmentalism in Spain", in *Party Politics*, vol. 31, no. 4, 2025, pp. 646–659.

[10] Anne-Sophie Heinze, Sanna Salo, "No One to Our Right? The Transformation of the Mainstream Right in Germany and Its Impact on (Social) Democracy", in Cristobal Rovira Kaltwasser et al., *The Transformation of the Mainstream Right and Its Impact on (Social) Democracy*, Brussels: Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 2024, pp. 94–107, https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2024/04/The-transformation-of-the-mainstream-right-and-its-impact-on-social-democracy-1.pdf.

they attempt to protect traditional social structures via criticizing gender studies and LGBTQ+ activism that allegedly damage the heteronormative nature of a traditional nuclear family.[11] Additionally, parties may also resort to "homonationalism" and "femonationalism" and claim that migration from culturally incompatible countries is a threat to gender equality and LGBTQ+ rights.[12]

These instances clearly demonstrate the issue-specific nature of mainstream right radicalization that heavily depends on the local political context, nature of party competition, as well as the salience of various issues. However, there are also significant examples of how parties have successfully transformed themselves into far-right illiberal actors.

## Mainstream Right Radicalization into a Far-Right Illiberal Actor

In this section, the discussion will proceed to the second trajectory of mainstream right radicalization in European democracies. There has been an extensive line of literature inquiring into this phenomenon, where the particular emphasis is put not only on the mere fact of radicalization but also on how these actors end up becoming active agents of democratic backsliding and institutional decay by departing from liberal democratic norms.[13] Critically, examples of such parties go well beyond the European context and can be found globally. Within the existing political science literature, the two most-mentioned and talked cases of mainstream right radicalization into a far-right illiberal actor constitute the prominent instances of FIDESZ and PiS in Hungary and Poland, respectively.[14]

Initially, FIDESZ was established as a liberal movement targeting the socialist elites in Hungary and actively campaigning for the end of their rule. The movement was known for its collective leadership structure. In the aftermath of the socialist rule, over the course of the 1990s, one of its founders, Viktor Orbán, gradually took the leadership role into its hands and

[11] Martino Comelli, "Paradoxes of (Il)liberal Democracy: The Role of Christian Democracy", in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 37, no. 4, 2024, pp. 1032–1055.
[12] Bale, Kaltwasser (eds.), *op. cit*.
[13] Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Crown, 2018.
[14] Andrea L. Pirro, Bill Stanley, "Forging, Bending, and Breaking: Enacting the 'Illiberal Playbook' in Hungary and Poland", in *Perspectives on Politics*, vol. 20, no. 1, 2022, pp. 86–101.

took the party into a conservative direction. This culminated in FIDESZ coming to power and serving as the senior partner in a coalition government from 1998 to 2002, with Orbán serving as the Prime Minister. The brief stint in opposition in the period of 2002-2010 oversaw a further shift to the right. In 2010, FIDESZ achieved a 2/3 supermajority in the Hungarian Parliament and gained the power of amending constitution. Followed up by other supermajority victories in the following three national elections, Orbán-led FIDESZ considerably amended the constitution, changed the electoral law multiple times, reformed the judiciary, public broadcaster, tightened its grip over media, academia, and civil society, and dismantled numerous other checks and balances in its attempt to build what became known as an "illiberal democracy."[15]

The 2015 general elections in Poland resulted in PiS (Law and Justice) taking over the Polish government. Established in 2001 as a conservative party, PiS took a similar route to FIDESZ and attempted to dismantle liberal democratic institutions in Poland.[16] Even though it had some success in reforming the judiciary, public broadcaster, and some other state institutions, compared to FIDESZ, it fell short in the magnitude of its actions. PiS was not able to gain a supermajority and faced strong opposition in the Parliament.[17] In their rhetoric, both FIDESZ and PiS have demonstrated profound opposition towards the European Union and employed Eurosceptic talking points on a regular basis. The European Union was also extensively scapegoated for the "negative" consequences of the social change, with a notable instance of anti-LGBTQ+ policies.

Beyond these two "usual suspects," there are a number of more notable examples of full transformation into a far-right party in Europe. One of the most crucial instances is the Freedom Party (FPÖ), which was established in the 1950s in Austria by the representatives and supporters of the previous Nazi regime.[18] It should be noted that in the first decades of its

---

[15] Péter Krekó, Zsolt Enyedi, "Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism", in *Journal of Democracy*, vol. 29, no. 3, 2018, pp. 39–51.

[16] Pirro, Stanley, *art. cit*., pp. 86–101.

[17] Zofia Kinowska-Mazaraki, "The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion", in *Social Sciences*, vol. 10, no. 3, 2021, p. 112.

[18] Valentina Ausserladscheider, *Far-right populism and the Making of the Exclusionary Neoliberal State*, London: Palgrave Macmillan, 2024.

existence, FPÖ had a sizable faction that concerned itself with economic matters, and it largely positioned itself as a centre-right market liberal party. This all changed when Jörg Haider became the party chairman in 1986. The party quickly adopted a harsh stance on foreigners, specifically of non-Western origin, established itself in the far right of the political spectrum, and even ended up as a junior partner in two coalition governments led by the mainstream right ÖVP. Over the last several years, FPÖ has consistently leads the polls in Austria.

One more notable example comes from neighbouring Switzerland, where the Swiss People's Party (SVP) also established itself in the far right of the party system. Started in 1971 as a conservative party protecting the agrarian interests, its path of radicalization commenced in the 1990s, when Christoph Blocher, a billionaire entrepreneur, became one of the most influential figures in the party. Just as in Austria, SVP consistently voiced concerns over migration.[19] Due to its specific nature, the European integration and bilateral relations with the European Union are traditionally salient issues in Switzerland. SVP also established itself as the main voice of Euroscepticism in Switzerland. Remarkably, SVP is quite successful in using the tools of direct democracy to push its agenda so that it can bypass other established actors (by also labelling them as elitist), even though SVP has consistently been the biggest party in the country for more than the last two decades.[20]

Turkey offers another critical example of a full mainstream right radicalization. The Justice and Development Party (AKP) started off as an inclusive reformist movement that pledged to bring the long-awaited change to social and political structures that have long suffered from rigidity imposed first from the Kemalist elites and then from various military governments. AKP was also considered a textbook example of a successful Islamic democratic party that even pursued accession talks with the

[19] Daniele Albertazzi, Stijn van Kessel, Adrian Favero, Niko Hatakka, Judith Sijstermans, Mattia Zulianello, *Populist Radical Right Parties in Action: The Survival of the Mass Party*, Oxford: Oxford University Press, 2025.

[20] Oscar Mazzoleni, "Staying away from the Mainstream: The Case of the Swiss People's Party", in Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange, Matthijs Rooduijn (eds.), *Radical Right-wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*, London: Routledge, 2016, pp. 193–207.

European Union.[21] Nevertheless, as negotiations with the EU stalled and AKP slowly but steadily diminished the influence of Kemalist institutions, it consistently shifted to the right in many of its views. Several critical events, such as the Gezi Park protests in 2013, the general elections in 2015, and the failed Gülenist coup attempt in 2016, gave further grounds for AKP to radicalize and to crack down on academia, media, civil servants, military officials, civil society, and even political figures. At the time of writing, AKP is a one-man party, and its ideology is consistently in line with the core tenets of the far right (i.e., nativism, authoritarianism, populism) combined with Islamism and neopatrimonialism. Additionally, the party significantly employs discourses based on various conspiracy theories, victimhood narratives, and civilizationalism.[22]

As mentioned, there are more and more global instances of mainstream right parties that have profoundly departed from liberal democratic norms. In Israel, the mainstream right Likud embraced xenophobic exclusionary narratives and adopted authoritarian and nativist policies.[23] Similar to AKP, Bharatiya Janata Party (BJP) in India has been challenging the liberal democratic nature of state institutions by marginalizing non-Hindu minorities since coming to power in 2014.[24] Most importantly, the Republican Party in the US has been dominated by Donald Trump and his allies within the so-called 'MAGA' movement, which, at the time of writing, has an unprecedented power over the federal institutions of the US and actively looks for ways to subjugate other federal bodies to the executive branch of the state.[25]

---

[21] Ihsan Yilmaz, Galib Bashirov, "The AKP after 15 Years: Emergence of Erdoganism in Turkey", in *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 9, 2018, pp. 1812–1830.

[22] Ihsan Yilmaz, Mustafa Demir, "Manufacturing the Ummah: Turkey's Transnational Populism and Construction of the People Globally", in *Third World Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2023, pp. 320–336.

[23] Dani Filc, "Political Radicalization in Israel: From a Populist Habitus to Radical Right Populism in Government", in Kristian Steiner, Andreas Önnerfors (eds.), *Expressions of Radicalization: Global Politics, Processes and Practices*, London: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 185–205.

[24] Sebastian Haug, Supriya Roychoudhury, "Civilizational Exceptionalism in International Affairs: Making Sense of Indian and Turkish Claims", in *International Affairs*, vol. 99, no. 2, 2023, pp. 531–549.

[25] Levitsky, Ziblatt, *op. cit*.

## Far Right as a Breakaway from the Mainstream Right

Finally, a third prominent trajectory of mainstream right radicalization concerns the scenario when an emerging radical faction breaks away from the mainstream right party to become an independent political actor. Geert Wilders, the founder of the far-right Freedom Party (PVV), used to be an MP for the mainstream right VVD. He quit the ranks of VVD after the party was supportive of starting negotiations over the accession of Turkey into the European Union. Most of the post-war far-right parties in Germany have emerged from the ranks of CDU/CSU.[26] Specifically, two splits are of relevant importance. CSU's drift towards centrism in the 1980s met the resistance of its radical faction that broke away and founded Die Republikaner. More recently, the Euro crisis in the early 2010s led to the split of another faction that formed the Alternative for Germany (AfD). Starting as a Eurosceptic party focused on economic issues, AfD gradually transformed itself into one of the most extreme members of modern European far right.[27]

In Southern Europe, VOX and Fratelli d'Italia have followed a similar path, where the former is a splinter from the Popular Party (PP) due to its frustration towards mishandling of the Catalan independence movement, and the latter was a reaction towards Silvio Berlusconi's attempt of building a unified right-wing party.28 In the UK, disillusioned liberals and conservatives established the Anti-Federalist League, which was later transformed into UKIP, while in Belgium, Vlaams Blok (the predecessor of Vlaams Belang) split from the Volksunie.[29]

---

[26] Sarah E. Wiliarty, "Germany: How the Christian Democrats Manage to Adapt to the Silent Counter-revolution", in Bale, Kaltwasser (eds.), *op. cit.*, pp. 141–169.

[27] Vicente Valentim, *The Normalization of the Radical Right: A Norms Theory of Political Supply and Demand*, Oxford: Oxford University Press, 2024.

[28] Sonia Alonso, Bonnie N. Field, "The Development and Decline of the Popular Party", in Bale, Kaltwasser (eds.), *op. cit.*, pp. 216–245; Pietro C. Gattinara, Catarina Froio, "Italy: The Mainstream Right and Its Allies, 1994–2018", in Bale, Kaltwasser (eds.), *op. cit.*, pp. 170–192.

[29] Daphne Halikiopoulou, Tim Vlandas, *Understanding Right-wing Populism and What to Do about It*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2022; Paul Lucardie, Tjitske Akkerman, Teun Pauwels, "It Is Still a Long Way from Madou Square to Law Street: The Evolution of the Flemish Bloc", in Akkerman, de Lange, Rooduijn (eds.), *op. cit.*, pp. 208–224.

## Concluding Remarks

This article puts the emphasis on one of the pressing political developments of recent decades within European party politics, namely, the increased radicalization of mainstream right parties. Even though the electoral surge of the far right is a crucial topic for discussion, there is a need to talk more about mainstream actors and the mainstream right in particular, since the mainstream right has the reputation of being the "gatekeeper" of liberal democracy.[30] It is critical to highlight that just as any other political actor, mainstream right parties are also active agents of change, and their choices shape the health of liberal democracies. Stuck between the so-called "silent revolution" and 'silent counter-revolution,' the mainstream right is increasingly prone to radicalization by embracing the latter.

As this article demonstrates, the trajectories for such radicalization are quite diverse. In countries where liberal democratic institutions have been established the most, mainstream right radicalization tends to have an issue-specific character. In these contexts, mainstream right parties attempt to bring the voters back by accommodating the far right and adopting harsher stances on issues such as migration, welfare, and other newly emerging cultural debates, while remaining committed to liberal democracy on other issues and in general terms. In other countries, mainstream right parties cross the boundary entirely and end up occupying the far right of the political spectrum. Finally, in some instances, especially where the party system is fragmented, more right-wing factions within the mainstream right parties break away to establish themselves as the far right.

Considering that the mainstream right and the far right have a lot in common in terms of their ideological and historical roots, these parties end up fighting for very similar groups of electorates. What unites all three of these trajectories is an increasingly fragile state of cordon sanitaire.[31] With more coalition governments between the two and with more accommodative strategies employed by the mainstream right, the boundaries between the mainstream right and the far right are becoming blurry. A major implication

---

[30] Bale, Kaltwasser (eds.), *op. cit*.

[31] Kathy Brown, Aurelien Mondon, Aaron Winter, "The Far Right, the Mainstream and Mainstreaming: Towards a Heuristic Framework", in *Journal of Political Ideologies*, vol. 28, no. 2, 2023, pp. 162–179.

of this direction is the normalization of far-right ideas within the wider society[32]. In fact, the empirical evidence shows that when mainstream actors adopt previously unacceptable ideas voiced by the far right, they just end up legitimizing and normalizing them on a societal level.[33] Therefore, mainstream right radicalization is not simply an electoral strategy to bring back the votes. It is a major threat to the health of liberal democracies within the nation states and the liberal international order on a global level.

**Bibliography**

1. Abou-Chadi, Tarik; Krause, Werner (2020), "The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach" in *British Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, 829–847.
2. Akkerman, Tjitske (2015), "Immigration Policy and Electoral Competition in Western Europe: A Fine-grained Analysis of Party Positions over the Past Two Decades" in *Party Politics*, vol. 21, no. 1, 54–67.
3. Albertazzi, Daniele; van Kessel, Stijn; Favero, Adrian; Hatakka, Niko; Sijstermans, Judith; Zulianello, Mattia (2025), *Populist Radical Right Parties in Action: The Survival of the Mass Party*, Oxford: Oxford University Press.
4. Alonso, Sonia; Field, Bonnie N. (2021), "The Development and Decline of the Popular Party", in Bale, Tim; Rovira Kaltwasser, Cristobal (eds.), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
5. Ausserladscheider, Valentina (2024), *Far-right Populism and the Making of the Exclusionary Neoliberal State*, London: Palgrave Macmillan.
6. Bale, Tim; Rovira Kaltwasser, Cristobal (eds.) (2021), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.

[32] The degree of acceptance of the far-right and radical ideas within the wider society is one of the major consequences of MRR, with effects on the further political marginalization of the vulnerable and excluded minorities. See, for instance, Sergiu Gherghina, Monika Mokre, and Sergiu Mișcoiu, "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe", in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, issue 5, 2021, pp. 633–637

[33] Valentim, *op. cit*.

7. Brown, Kathy; Mondon, Aurelien; Winter, Aaron (2023), "The Far Right, the Mainstream and Mainstreaming: Towards a Heuristic Framework" in *Journal of Political Ideologies*, vol. 28, no. 2, 162–179.
8. Comelli, Martino (2024), "Paradoxes of (Il)liberal Democracy: The Role of Christian Democracy" in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 37, no. 4, 1032–1055.
9. Filc, Dani (2018), "Political Radicalization in Israel: From a Populist Habitus to Radical Right Populism in Government", in Steiner, Kristian; Önnerfors, Andreas (eds.), *Expressions of Radicalization: Global Politics, Processes and Practices*, London: Palgrave Macmillan.
10. Gattinara, Pietro C.; Froio, Catarina (2021), "Italy: The Mainstream Right and Its Allies, 1994–2018", in Bale, Tim; Rovira Kaltwasser, Cristobal (eds.), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
11. Gherghina, Sergiu; Mokre, Monika; Mișcoiu, Sergiu (2021), "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe" in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, issue 5, pp. 633–637.
12. Halikiopoulou, Daphne; Vlandas, Tim (2022), *Understanding Right-wing Populism and What to Do about It*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
13. Haug, Sebastian; Roychoudhury, Supriya (2023), "Civilizational Exceptionalism in International Affairs: Making Sense of Indian and Turkish Claims" in *International Affairs*, vol. 99, no. 2, 531–549.
14. Heinisch, Reinhard; Werner, Annika (2021), "Austria: Tracing the Christian Democrats' Adaptation to the Silent Counter-revolution", in Bale, Tim; Rovira Kaltwasser, Cristobal (eds.), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
15. Heinze, Anne-Sophie; Salo, Sanna; Rovira Kaltwasser, Cristobal (2024), "No One to Our Right? The Transformation of the Mainstream Right in Germany and Its Impact on (Social) Democracy", in Rovira Kaltwasser, Cristobal et al., *The Transformation of the Mainstream Right and Its Impact on (Social) Democracy*, Brussels: Foundation for European Progressive Studies (FEPS).

16. Hublet, François; Lanoë, Mattéo; Schleyer, Johanna (2023), *Spelling out the European Center-right's Dilemma: Renewal of the Grand Coalition or National-conservative Alliance?*, Paris: Groupe d'Études Géopolitiques.
17. Inglehart, Ronald F.; Norris, Pippa (2016), "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash", HKS Working Paper No. RWP16-026, SSRN.
18. Kinowska-Mazaraki, Zofia (2021), "The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion" in *Social Sciences*, vol. 10, no. 3, 112.
19. Krekó, Péter; Enyedi, Zsolt (2018), "Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism" in *Journal of Democracy*, vol. 29, no. 3, 39–51.
20. Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die*, New York: Crown.
21. Lucardie, Paul; Akkerman, Tjitske; Pauwels, Teun (2016), "It Is Still a Long Way from Madou Square to Law Street: The Evolution of the Flemish Bloc", in Akkerman, Tjitske; de Lange, Sarah L.; Rooduijn, Matthijs (eds.), *Radical Right-wing populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*, London: Routledge.
22. Mazzoleni, Oscar (2016), "Staying away from the Mainstream: The Case of the Swiss People's Party", in Akkerman, Tjitske; de Lange, Sarah L.; Rooduijn, Matthijs (eds.), *Radical Right-wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*, London: Routledge.
23. Meijers, Maurits J. (2017), "Contagious Euroscepticism: The Impact of Eurosceptic Support on Mainstream Party Positions on European Integration" in *Party Politics*, vol. 23, no. 4, 413–423.
24. Pirro, Andrea L.; Stanley, Bill (2022), "Forging, Bending, and Breaking: Enacting the 'Illiberal Playbook' in Hungary and Poland" in *Perspectives on Politics*, vol. 20, no. 1, 86–101.
25. Ungureanu, Camil; Sanjaume-Calvet, Marc (2025), "The Blurred Lines between Center-right and Far-right: 'Reverse Contamination' and the People's Party's Environmentalism in Spain" in *Party Politics*, vol. 31, no. 4, 646–659.
26. Valentim, Vicente (2024), *The Normalization of the Radical Right: A Norms Theory of Political Supply and Demand*, Oxford: Oxford University Press.

27. Wagner, Markus; Meyer, Thomas M. (2017), "The Radical Right as Niche Parties? The Ideological Landscape of Party Systems in Western Europe, 1980–2014" in *Political Studies*, vol. 65, no. 1, 84–107.
28. Weisskircher, Manes; Volk, Sabine (2026), "The People against the Sun? Ideology and Strategy in Far-right Parties' Climate Obstruction of Solar Energy" in *Environmental Politics*, vol. 35, no. 2, 240–271.
29. Wiliarty, Sarah E. (2021), "Germany: How the Christian Democrats Manage to Adapt to the Silent Counter-revolution", in Bale, Tim; Rovira Kaltwasser, Cristobal (eds.), *Riding the Populist Wave: Europe's Mainstream Right in Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
30. Yilmaz, Ihsan; Bashirov, Galib (2018), "The AKP after 15 Years: Emergence of Erdoganism in Turkey" in *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 9, 1812–1830.
31. Yilmaz, Ihsan; Demir, Mustafa (2023), "Manufacturing the Ummah: Turkey's Transnational Populism and Construction of the People globally" in *Third World Quarterly*, vol. 44, no. 2, 320–336.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 121-161

# DISTRIBUTED MARITIME DENIAL: DRONE WARFARE IN THE BLACK SEA AND NATO ADAPTATION IN SEMI-ENCLOSED SEAS[1]

**Raluca Moldovan**[2]
**Valentin Naumescu**[3]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.07**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This article examines how drone warfare in the Black Sea has reshaped the logic of maritime denial in semi-enclosed and constrained seas, and what lessons NATO should draw from Ukraine's experience. It argues that Ukraine's use of unmanned surface vessels, aerial drones, missiles, ISR, and adaptive targeting networks has not produced classical sea control, but has generated a form of distributed maritime denial that constrains Russia's freedom of manoeuvre and raises the cost of naval power projection. Using a strategic studies framework, the article links drone warfare to deterrence by denial, cost imposition, and military innovation, while treating hybrid warfare as a secondary contextual lens. The Black Sea is presented as a theory-building case whose lessons are most directly relevant to NATO's eastern and southeastern flanks, especially the Baltic and Black Sea regions, but only selectively transferable to wider constrained theatres such as the South China Sea.*

**Keywords**: *Drone warfare; Black Sea; maritime denial; NATO; semi-enclosed seas; unmanned systems; military innovation*

[1] This work has been funded by the REMIT project, from the European Union's Horizon Europe research and innovation under grant agreement No. 101094228.

[2] Raluca Moldovan is Associate Professor of International Relations in the Department of International Relations and German Studies of the Faculty of European Studies, UBB Cluj. Contact: raluca.moldovan@ubbcluj.ro.

[3] Valentin Naumescu is Professor of International Relations in the Department of International Relations and German Studies of the Faculty of European Studies, UBB Cluj. Contact: valentin.naumescu@ubbcluj.ro.

## Introduction: The Black Sea Beyond the Black Sea

Russia's full-scale invasion of Ukraine has transformed the Black Sea from a regional security concern into a consequential maritime theatre of contemporary war. At the beginning of the conflict, Russia possessed overwhelming conventional naval superiority: the Black Sea Fleet, military infrastructure in occupied Crimea, missile capabilities, and the ability to threaten Ukrainian ports appeared to give Moscow significant coercive leverage. Yet Ukraine, despite lacking a conventional fleet, has used unmanned surface vessels, aerial drones, shore-based missiles, ISR networks, special operations, and rapid adaptation to impose costs on Russian naval assets and constrain their freedom of manoeuvre. The result has not been classical sea control, but a more diffuse and disruptive form of maritime denial.

This article argues that the Black Sea should be understood not only as a regional battlefield, but as a theory-building case for drone-enabled maritime denial in semi-enclosed seas. Its strategic significance lies in the interaction between technology and geography. The Black Sea is geographically bounded but strategically open: it connects energy routes, grain exports, Danube riverine access, offshore infrastructure, coastal military facilities, and the maritime approaches of NATO members and partners. It is also a theatre in which Russian military power faces a dense cluster of vulnerabilities, including ports, shipping routes, energy nodes, logistics corridors, coastal infrastructure, and politically sensitive borders. The March 2026 report on unmanned systems captures this interaction, noting that the region has become a proving ground for unmanned aerial systems, first-person-view drones, one-way attack systems, loitering munitions, and increasingly capable unmanned surface vessels.[4]

The Black Sea's wider strategic importance is not new, but the war has made it far more visible. Kakachia, Malerius, and Meister describe the region as a historic meeting point, trade corridor, and battleground between great powers, while also noting that Russia has long treated it as belonging to its sphere of influence. They argue that the Black Sea has often been undervalued by European actors despite its centrality to connectivity, energy

[4] ***, "Unmanned Aerial Systems in Modern Warfare: Strategic Implications for Deterrence and Security in the Black Sea Region. Comprehensive Literature Review and Strategic Assessment, updated through 18 March 2026", pp. 2–4; henceforth, "Report on UAS."

networks, trade, industrial capacity, high-tech weapons, and security.[5] This neglect has become increasingly difficult to sustain. Russia wages its war against Ukraine in important part from the Black Sea and uses the waters for military supply, coercive leverage, and regional power projection. Turkey's control of the Straits, Romania's exposure to drone spillovers near the Danube, Bulgaria's position on NATO's southeastern flank, and Ukraine's struggle to preserve maritime access all make the Black Sea a critical space for European security.

The **puzzle** addressed by this article is therefore straightforward but analytically significant: **how did a state without a comparable conventional navy manage to contest the operational utility of Russia's superior maritime power?** The answer cannot be reduced to drones alone. Ukraine's campaign has been effective because unmanned systems have been embedded in a wider architecture of surveillance, targeting, missiles, coastal defence, communications, software, intelligence sharing, and organizational learning. Maritime and aerial drones have mattered not as isolated platforms, but as components of a broader system of distributed denial. The March 2026 report identifies this shift explicitly, arguing that unmanned systems have moved from auxiliary assets to core enablers of surveillance, precision strike, and attrition management, and that Black Sea maritime denial has been reshaped by integrated USV, coastal-strike, and surveillance architectures.[6]

This article defines distributed maritime denial as the ability to prevent, constrain, or raise the cost of an adversary's use of a maritime space through dispersed, networked, relatively attritable, and rapidly adaptable systems rather than through a conventional fleet-on-fleet contest. Distributed denial does not necessarily produce control of the sea. It creates persistent uncertainty, operational risk, defensive burdens, and political constraints for the stronger naval actor. In the Black Sea, this has meant that Ukraine has challenged Russia's naval freedom of action, complicated the use of Crimea

[5] Kornely Kakachia, Stephan Malerius, and Stefan Meister, "Introduction," in Kornely Kakachia, Stephan Malerius, and Stefan Meister (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 2024, pp. 1–5.

[6] "Report on UAS," pp. 3–4, 13–14.

as a maritime power-projection hub, and helped preserve maritime economic lifelines despite conventional inferiority.[7]

The argument is situated within strategic studies rather than hybrid warfare as the primary theoretical framework. Hybrid warfare remains relevant to the wider regional context, especially given Russia's use of disinformation, cyber operations, energy pressure, and legal-political ambiguity in the Black Sea region. Yet the central issue examined here is not primarily ambiguity or subversion, but the changing relationship between technology, geography, naval vulnerability, deterrence, and military adaptation. Chiriac's analysis of Russian foreign policy in the Black Sea is useful because it shows that Moscow has long approached the region through a strategic and realist lens, linking naval power, power projection, and regional influence.[8] This article builds on that insight but shifts the focus to how Ukrainian drone-enabled denial has challenged the operational assumptions behind Russian maritime power.

**The article asks how drone warfare in the Black Sea has reshaped maritime denial in semi-enclosed seas, and what lessons NATO should draw.** It argues that Ukraine's campaign demonstrates a shift from platform-centred sea control toward distributed maritime denial. This does not mean that large naval platforms are obsolete, nor that drones alone can deliver strategic victory. Rather, in constrained maritime environments, low-cost unmanned systems can impose disproportionate costs on expensive naval assets, ports, logistics hubs, and coastal infrastructure when combined with intelligence, targeting, missiles, electronic warfare, and rapid innovation cycles.

The NATO dimension is central. The Black Sea is not only a Ukrainian or Russian theatre; it is also a test case for NATO's eastern and southeastern maritime posture. The war has exposed the Alliance's lack of consensus on the best posture for the region, even as Romania and Bulgaria face the direct consequences of instability on NATO's southeastern flank.[9] For NATO, the lesson is not simply to acquire more drones or replicate Ukraine's wartime model. Ukraine's model emerged from specific conditions: existential war,

---

[7] *Ibidem, loc. cit.*

[8] Olga R. Chiriac, *The Foreign Policy of the Russian Federation: Implications for Black Sea Security*, Cham: Palgrave Macmillan, 2023, pp. 75–98, 137–152.

[9] Kakachia, Malerius, Meister, *art. cit.*, in Kakachia, Malerius, Meister (eds.), *op. cit.*, pp. 1-4.

conventional naval inferiority, proximity to Russian assets, improvisational innovation, domestic and external technology networks, and Western support. NATO must therefore learn the logic of the campaign rather than copy its exact form. That logic points toward distributed denial, resilient coastal defence, counter-UAS and counter-USV systems, hardened infrastructure, theatre-specific doctrine, and faster innovation under pressure.

The article also asks where these lessons travel. The Baltic Sea is the closest NATO-relevant analogue because it is semi-enclosed, infrastructure-dense, geographically compressed, and exposed to Russia. Other constrained maritime spaces, including the Eastern Mediterranean, Red Sea, Persian Gulf, and parts of the South China Sea, share relevant features but differ in scale, legal order, alliance structure, and escalation context. The South China Sea is especially important as a boundary case: it is larger, more archipelagic, more grey-zone oriented, and embedded in a wider China-U.S. strategic competition. Nevertheless, the Black Sea illustrates how unmanned systems can amplify denial, surveillance, attribution, infrastructure vulnerability, and operational risk in constrained maritime environments.

The article proceeds in seven steps. It first develops the strategic studies framework, then explains why semi-enclosed seas amplify drone warfare. It next examines Ukraine's distributed maritime denial campaign, analyses how tactical drone innovation produces strategic effects, identifies NATO lessons, and considers scope conditions from the Baltic to the South China Sea. The conclusion argues that the Black Sea does not prove the end of naval power, but it does show that maritime power in constrained seas is becoming more vulnerable, more distributed, and more dependent on resilience against drone-enabled denial.

## Theoretical Framework: Strategic Studies and Drone-Enabled Maritime Denial

The article's theoretical framework is grounded in strategic studies because the central problem is how technology alters the relationship between force, geography, risk, and political effect. Drone warfare in the Black Sea matters because it has changed the conditions under which maritime power can be exercised in a constrained theatre. Ukraine's unmanned systems have not produced conventional sea control, nor have they removed the need for

missiles, intelligence, electronic warfare, industrial production, or external support. Their significance lies instead in making Russian naval operations more costly, less predictable, more defensive, and less politically useful.

The distinction between sea control and sea denial is central. Sea control means using a maritime space while preventing adversary use; sea denial seeks to prevent, disrupt, or raise the cost of adversary use without establishing uncontested command of the sea. The Black Sea case fits this second logic. Ukraine has not replaced Russia as the dominant naval power, nor created a fleet capable of symmetrical operations against the Black Sea Fleet. It has instead generated a distributed denial system in which unmanned surface vessels, aerial drones, coastal strike capabilities, intelligence, targeting, and rapid adaptation make Russian maritime activity more vulnerable.

This is why the concept of **distributed maritime denial** is analytically useful. It captures a form of denial that is not concentrated in a single platform, fleet, or weapons system, but dispersed across sensors, drones, missiles, operators, ports, coastal launch points, communications systems, and innovation networks. The March 2026 report on unmanned systems in the Black Sea describes unmanned systems as having shifted from auxiliary assets to core enablers of surveillance, precision strike, and attrition management, while emphasizing that their strategic effect lies not only in individual platform performance but also in persistence, replaceability, and production depth.[10] Drone-enabled denial is therefore not only about spectacular attacks on ships or infrastructure. It is about creating a persistent environment of risk in which the stronger naval actor must defend more targets, disperse more assets, invest in more countermeasures, and accept greater uncertainty in routine operations.

Schelling's work remains useful for explaining this logic because it shifts attention from military force as conquest to military force as influence. In *Arms and Influence*, Schelling distinguishes brute force from coercive violence: brute force seeks to seize, hold, repel, or destroy, while coercive power derives from the ability to hurt and to make that hurt contingent on the adversary's behaviour.[11] The relevance to the Black Sea is not that Ukraine is practising

[10] "Report on UAS,", pp. 3-4.

[11] Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, with a new preface and afterword, New Haven: Yale University Press, 2008, pp. 1–34.

coercive diplomacy in a narrow sense, but that its drone campaign alters Russian decision-making by changing the anticipated costs of action. Russian ships, ports, logistics hubs, and naval infrastructure become not merely military targets, but bargaining vulnerabilities. The strategic question is not only what Ukraine can destroy, but what Russia is forced to do differently because destruction remains possible.

Schelling's distinction between brute force and the power to hurt also explains why material asymmetry does not automatically translate into operational freedom. Russia may possess superior conventional naval platforms, but those platforms operate in an environment in which exposure can be exploited. Schelling's insight that military power can influence behaviour even when held in reserve is especially relevant here: the threat of future damage can shape choices as much as damage already inflicted.[12] In the Black Sea, the cumulative effect of Ukrainian drone-enabled denial lies in the expectation that Russian naval activity may trigger additional losses, reputational costs, logistical disruption, or escalation-management problems. Maritime space becomes a bargaining environment, not simply a battlespace.

The same logic is visible in the distinction between deterrence by punishment and deterrence by denial. Punishment threatens to impose costs after an adversary acts; denial seeks to prevent the adversary from achieving its objectives in the first place. Drone-enabled maritime denial works primarily through the latter mechanism. It does not need to threaten catastrophic punishment against Russia as a whole. It needs to reduce the probability that Russia can use the Black Sea Fleet, Crimea, ports, logistics routes, and maritime pressure as intended. Recent work on drone coercion makes this distinction explicit: denial threats reduce the probability that the target can achieve its political goals by attacking military forces and combat capabilities, whereas punishment threats seek to impose unacceptable pain more directly.[13] In the Black Sea, Ukrainian drones and associated strike systems have operated less as instruments of punishment than as instruments of denial and cost imposition.

---

[12] *Ibidem, loc. cit.*

[13] Kelly M. Grieco and James Wesley Hutto, "Can Drones Coerce?," in James Patton Rogers and James Wesley Hutto (eds.), *Rethinking Remote Warfare: AI, Drones, and Future War*, Cham: Palgrave Macmillan, 2026, pp. 83–104.

This theoretical framing also avoids technological determinism. Drones do not transform warfare automatically. Hutto and Rogers make a similar intervention in the drone-revolution debate, arguing that drones should be treated neither as magic bullets nor as irrelevant tactical additions, but as technologies whose effects depend on political, operational, and organizational context.[14] Drones become strategically consequential when embedded in systems of command, intelligence, targeting, production, software adaptation, and operational learning. Rogers's *De Gruyter Handbook of Drone Warfare* similarly presents drones as part of a wider transformation in the character, though not the nature, of war, emphasizing their proliferation, dual-use character, accessibility to state and non-state actors, and relevance across air, land, sea, underwater, and potentially space domains.[15] The significance of drones in Ukraine is therefore not simply that they are remotely operated or relatively cheap, but that they compress the relationship between detection, decision, and strike while allowing weaker actors to create persistent pressure across a wider battlespace.

The Russia-Ukraine war has also shifted the drone debate away from the earlier model of remote warfare. In the post-9/11 period, drones were often associated with Western counterterrorism, targeted killing, distance, and risk transfer. In Ukraine, they have become central to industrial attrition, mass battlefield surveillance, strike coordination, and adaptation under electronic warfare pressure. Grieco and Hutto note that drones possess persistence, lethality, and lower costs and risks, but also warn that these features do not automatically produce successful coercion.[16] This is important for the present article: the Black Sea case does not prove that drones are independently decisive. It shows that drones can become strategically meaningful when connected to denial objectives, operational geography, and adaptive military organizations.

---

[14] James Wesley Hutto and James Patton Rogers, "The Drone Revolution: Towards a Synthesis in the Drone Debate," in *European Journal of International Security*, vol. 11, no. 2, 2026, pp. 145–165, https://doi.org/10.1017/eis.2025.10005.

[15] James Patton Rogers, "What Is 'The Second Drone Age'?," in James Patton Rogers (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 2024, pp. 237–242.

[16] Grieco and Hutto, *art. cit.*, in Rogers and Hutto (eds.), *op. cit.*, pp. 83-104.

Military innovation and adaptation are therefore the third pillar of the framework. The Black Sea campaign cannot be understood only through weapons effects. It must be understood through the speed with which Ukraine and Russia have adapted tactics, sensors, electronic warfare, communications, production methods, and countermeasures. The March 2026 report describes the war as producing dense reconnaissance-strike meshes, accelerating countermeasure cycles, and forcing simultaneous innovation in electronic warfare, interceptor drones, air-defence adaptation, decoys, fibre-optic links, and AI-assisted target recognition.[17] Sauser similarly argues that the widespread employment of UAS in the Russo-Ukrainian war has transformed operational warfare by combining new weapons, new organizations, and new ways of war, especially through persistent surveillance, deep strike, operational shaping, and changes in command and control.[18] These arguments are directly relevant to the Black Sea, where maritime denial is produced not by drones alone, but by their integration with surveillance, strike, and adaptation cycles.

Hybrid warfare remains relevant, but it should not be the article's primary framework. Russia's war against Ukraine includes disinformation, cyber operations, economic pressure, energy coercion, lawfare, influence operations, and attempts to manipulate domestic and international audiences. The literature on Russian influence operations describes hybrid threats as combinations of military and non-military, covert and overt means, including disinformation, cyber-attacks, economic pressure, irregular armed groups, and regular forces, often designed to blur the line between war and peace.[19] This broader context matters for the Black Sea, where naval coercion, energy routes, information narratives, and infrastructure vulnerability intersect. Yet hybrid warfare does not fully explain why unmanned systems have altered

[17] "Report on UAS," pp. 9-10.

[18] Mark K. Sauser, "Unmanned Aircraft and the Revolution in Operational Warfare: Preparing the U.S. Army for the Age of Unmanned Systems," in *Military Review*, vol. 105, no. 4, July–August 2025, pp. 55–62.

[19] Holger Mölder, Vladimir Sazonov, Ramon Loik, "Challenges to Homeland Security in Countering Latent Hybrid Threats during the War in Ukraine: The Case of Estonia," in Vladimir Sazonov, Holger Mölder, Zdzisław Śliwa, Oleksandr Pakhomenko, and Ilimar Ploom (eds.), *Russian Influence Operations and the War in Ukraine*, Cham: Springer, 2024, pp. 235-261.

Russian naval behaviour. The central issue is not ambiguity alone, but operational denial under conditions of maritime constraint.

Hybrid warfare is therefore a secondary contextual lens. It situates the Black Sea within Russia's wider repertoire of coercive instruments, but the main explanatory work is done by strategic studies. Drone warfare in the Black Sea is a problem of how a weaker actor can use dispersed, attritable, networked systems to raise the cost of adversary maritime action; how geography amplifies denial; how persistent surveillance and precision strike alter operational freedom; and how NATO should adapt when naval superiority no longer guarantees maritime access, infrastructure security, or freedom of manoeuvre in semi-enclosed seas.

The framework rests on four propositions: the Black Sea case is one of distributed maritime denial rather than sea control; drones matter through cost imposition, risk generation, and behavioural change, not only physical destruction; drones become strategically consequential through integration with ISR, missiles, electronic warfare, industrial production, and adaptive organizations; and hybrid warfare remains relevant to the wider conflict environment, but strategic studies provides the sharper framework for explaining drone-enabled maritime denial.

## Semi-Enclosed Seas and the Logic of Constrained Maritime Warfare

The strategic effects of drone warfare cannot be understood without geography. Drones operate in theatres shaped by distance, coastlines, ports, chokepoints, surveillance density, infrastructure exposure, and political constraints. This is why the Black Sea matters as more than a regional case. In open-ocean theatres, naval power can exploit depth, mobility, dispersal, and multiple axes of manoeuvre. In constrained maritime spaces, routes are more predictable, bases more exposed, coastlines closer, and surveillance denser. These conditions make it easier for small, dispersed, low-cost systems to generate disproportionate strategic effects.

Semi-enclosed seas are not simply smaller versions of open seas. Their strategic logic is different because they compress operational space and narrow the distinction between maritime, air, land, and infrastructure warfare. Naval bases, shipping corridors, offshore infrastructure, coastal radars, air-defence systems, ports, bridges, and river mouths are often within reach of missiles, aircraft, drones, or special operations. In the Black Sea, attacks on

ports, grain infrastructure, naval vessels, air-defence systems, logistics nodes, and coastal facilities all belong to the same operational ecosystem. The March 2026 report on unmanned systems captures this feature by describing the Black Sea as both geographically bounded and strategically open: it connects energy routes, grain exports, Danube access, offshore infrastructure, coastal military facilities, and the maritime approaches of NATO members and partners.[20]

Bounded geography and strategic openness are central to drone-enabled denial. In a constrained sea, maritime drones do not need blue-water endurance; they can be launched from dispersed coastal positions, hidden infrastructure, modified vessels, or improvised facilities. Aerial drones can support reconnaissance, targeting, communications relay, and strike, while coastal missiles and long-range precision systems can be integrated into the same denial architecture. The resulting system does not need to defeat an enemy fleet in a decisive battle. It needs to impose persistent uncertainty: ships must consider USV attack, ports must defend against aerial and maritime drones, logistics nodes become vulnerable, and naval commanders must devote more resources to force protection.

The Black Sea is especially conducive to this logic because it combines physical constraint with legal and political constraint. Turkey's control of the Straits under the Montreux Convention gives the Black Sea a distinctive access regime. Aydın emphasizes that the Montreux regime limits warships of non-littoral countries in the Black Sea and has long been central to Turkey's effort to preserve regional balance.[21] Since the full-scale invasion, this access regime has also shaped the ability of both Russia and NATO to reinforce naval presence in the region. Harrel notes that Turkey's closure of the Bosphorus and Dardanelles to non-Black Sea riparian state warships barred Russia from reinforcing the Black Sea Fleet from the Mediterranean, while also preventing NATO ships from entering the nearly landlocked sea.[22]

---

[20] "Report on UAS," pp. 3-4.

[21] Mustafa Aydın, "Turkey's Black Sea Policies (1991–2023) and Changing Regional Security Since the Russian Invasion of Ukraine," in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit*., pp. 100–102.

[22] John S. Harrel, *The Russian-Ukrainian War, 2023: A Second Year of Hell and the Dawn of Drone Warfare*, Barnsley: Pen & Sword Military, 2024, chapter 25.

Constrained access changes the meaning of naval superiority. When extra-regional reinforcement is legally and politically limited, the operational balance depends more heavily on local assets, coastal capabilities, surveillance networks, airpower, missiles, drones, and littoral resilience. The Black Sea therefore creates a paradox: Russia's conventional naval advantage has been significant, but the environment in which that advantage must be used is unusually vulnerable to denial. The fleet depends on ports, repair facilities, coastal air defence, logistics routes, and predictable movement patterns. These are precisely the vulnerabilities that unmanned systems exploit.

The region's political geography compounds this vulnerability. The Black Sea is bordered by NATO members, EU members, Russian-occupied territories, candidate and partner states, and contested spaces in the wider Black Sea and South Caucasus security complex. Kakachia, Malerius, and Meister emphasize that Russia wages its war against Ukraine to an important degree from the Black Sea Fleet and uses the waters for military supply, while Turkey can contain Russia by limiting military vessels through the Straits and has helped Ukraine open a Black Sea export corridor with the assistance of Romania and Bulgaria.[23] They also note that the war has altered security and trade dynamics across the region, directly affecting Romania through attacks on Danube port infrastructure and repeated violations of Romanian airspace by Russian drones.[24] In this environment, drone warfare cannot be separated from trade, energy, logistics, airspace, and alliance politics.

The Danube illustrates the point. Riverine access, ports, grain infrastructure, and cross-border proximity make the western Black Sea not only a naval theatre but also an economic and infrastructural battlespace. Russian attacks on Ukrainian port infrastructure near Romania show how the maritime conflict spills into NATO's southeastern flank even without deliberate attacks on NATO territory. For NATO members on the Black Sea, the drone threat is therefore simultaneously maritime, aerial, economic, and political. The March 2026 report makes this point directly, arguing that for Romania and NATO's southeastern flank, the drone problem is at once an air-defence, maritime-security, infrastructure-protection, and industrial-policy problem.[25]

---

[23] Kakachia, Malerius, Meister, *art. cit*., in Kakachia, Malerius, Meister (eds.), *op. cit*., pp. 2-3.
[24] *Ibidem, loc. cit*.
[25] "Report on UAS," pp. 2-3.

The Black Sea also demonstrates how constrained maritime theatres blur the line between tactical and strategic targets. A naval vessel, a port facility, an air-defence radar, a bridge, a fuel depot, and an export corridor can all have strategic relevance because they sustain maritime access and regional coercive power. In such conditions, drones are not only weapons of attrition; they are tools of operational disruption. The UAS report's typology is useful here: maritime drones and USVs perform naval denial, strike, harassment, and decoying functions, while relay drones, battle-management tools, and AI-enabled recognition systems extend range, accelerate kill chains, and turn individual drones into a coherent system.[26] This is why the Black Sea has become a laboratory for distributed denial: the strategic effect emerges from the combination of many small systems, not the isolated performance of any single platform.

This logic travels beyond the Black Sea, but unevenly. Semi-enclosed and constrained seas share limited manoeuvre space, exposed infrastructure, proximity between adversaries, chokepoints, and high political sensitivity. Yet they differ in scale, access regimes, alliance structures, and escalation dynamics. The Baltic is the closest comparison because of its compressed geography, dense infrastructure, and proximity to Russia. The Eastern Mediterranean, Red Sea, and Persian Gulf raise related questions about drones, missiles, ports, energy infrastructure, and commercial shipping. The South China Sea is relevant as a boundary case rather than a direct analogue.

Geography therefore shapes the strategic utility of unmanned systems. Their disruptive potential is greatest where they exploit proximity, infrastructure exposure, predictable routes, limited manoeuvre space, and dense surveillance networks. The Black Sea combines these features: it is semi-enclosed, legally constrained, politically contested, infrastructure-heavy, and connected to NATO's southeastern flank. This is why Ukraine's use of drones has produced effects beyond the tactical level. The theatre has converted relatively small systems into instruments of maritime denial, operational displacement, and strategic signalling.

[26] *Ibidem*, pp. 3-4.

## The Black Sea Case: Ukraine's Distributed Maritime Denial

The Black Sea case illustrates how a conventionally weaker maritime actor can contest the operational utility of a superior fleet without acquiring symmetrical naval power. Russia entered the full-scale war with major advantages at sea. Its Black Sea Fleet, the naval infrastructure of Sevastopol, the militarization of occupied Crimea, coastal missile systems, aviation, submarines, and long-range strike capabilities all appeared to provide Moscow with tools for blockade, coercion, amphibious pressure, and power projection. The Black Sea Fleet was not only a military instrument but also a symbol of Russian status, historical entitlement, and regional influence. The importance of Crimea and Sevastopol to Russian strategic thinking long predates the 2022 invasion, but the full-scale war made the peninsula's role as a military hub even more central to Moscow's regional posture.[27]

At the beginning of the war, this naval superiority mattered. Russia used the Black Sea to threaten Ukrainian ports, support missile strikes, pressure Ukraine's maritime economy, and sustain a wider strategy of coercion. The Russian withdrawal from the Black Sea Grain Initiative in July 2023 demonstrated how maritime pressure could be used against Ukraine's economy and global food markets. Harrel notes that Russia slowed inspections before leaving the deal, then immediately attacked Ukrainian port facilities and grain storage, forcing Ukraine to rely more heavily on alternative export routes through Romania and other partners.[28] This showed that the Black Sea was not simply a naval battlespace; it was also an economic and infrastructural theatre in which ports, grain terminals, shipping insurance, Danube routes, and international political support became part of the war.

Yet Russia's conventional naval advantage was constrained by geography, law, and Ukrainian adaptation. Turkey's implementation of the Montreux Convention limited naval reinforcement through the Straits. The relatively small and crowded nature of the Black Sea reduced Russian freedom of manoeuvre. The proximity of Crimea, Sevastopol, Snake Island, Odesa, the Danube ports, and Russian-controlled maritime approaches

[27] Jonathan Haslam, *Hubris: The American Origins of Russia's War against Ukraine*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2025, pp. 75–76.
[28] Harrel, *op. cit*., ch. 24.

created opportunities for strike, surveillance, and denial. Most importantly, Ukraine did not attempt to build a conventional fleet to match Russia's. Instead, it developed a denial architecture that used the vulnerability of Russian ships, bases, logistics, and coastal infrastructure against them. This architecture included unmanned surface vessels, aerial drones, coastal missiles, long-range strikes, ISR, special operations, digital targeting tools, and improvised innovation networks. This interpretation is supported by Raveendran's analysis of Ukraine's maritime campaign as a contemporary case of sea denial against a conventionally superior navy, in which unmanned systems, coastal missiles, and asymmetric tactics allowed Kyiv to contest Russian naval dominance without seeking symmetrical fleet competition.[29]

Harrel's description of the Black Sea battlespace is particularly revealing. He notes that a littoral defender can deny an enemy's use of an area through land-based aircraft, missiles, drones, submarines, small fast coastal craft, mobile missile batteries, and sea mines. In the Black Sea, however, Russia's fleet could not retreat into vast oceanic depth to dilute these threats. Russian ships operated in a relatively small and largely landlocked sea, crowded with neutral commercial vessels, fishing boats, pleasure craft, yachts, and container ships. This clutter made the identification of high-speed Ukrainian sea drones difficult and shortened reaction times to air and maritime drone attacks.[30] In other words, Ukraine's denial campaign worked not because the Black Sea was empty, but because it was congested, proximate, and politically sensitive.

Ukraine's early maritime campaign combined symbolic, operational, and strategic targets. Snake Island showed how a small geographic point could acquire outsized significance. Russia's initial control threatened Ukrainian maritime access and surveillance in the northwestern Black Sea; its later withdrawal after Ukrainian pressure showed the difficulty of sustaining exposed positions under strike threat. Ukrainian attacks on Russian supply ships, air-defence systems, and naval infrastructure gradually made the northwestern Black Sea more dangerous for Russian operations. The campaign

---

[29] Jithin Raveendran, "Sea Denial: The Ukrainian Case Study and the Future of Naval Warfare" in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 2025, pp. 96–111, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2564.

[30] Harrel, *op. cit.*, ch. 25.

was cumulative: individual strikes did not transform the naval balance alone, but together they degraded Russian confidence in exposed assets and forward positions.

The same cumulative logic applied to Sevastopol. Ukrainian attacks on Sevastopol and vessels of the Black Sea Fleet signalled that Crimea was no longer a secure sanctuary. Harrel records that Ukraine deployed aerial and naval drones toward Sevastopol, launched missiles against Russian naval targets, and used naval drones in an October 2022 attack that damaged several Russian ships. He concludes that the drone attacks ultimately demonstrated that Sevastopol was no longer a safe harbour, contributing to the withdrawal of major elements of the Black Sea Fleet to Novorossiysk, hundreds of kilometres from Odesa.[31] This is a classic example of distributed maritime denial: the effect was not only physical damage, but the displacement of naval assets, the erosion of safe basing, and the reduction of Russian operational confidence.

The Kerch Strait Bridge further illustrates the strategic logic of Ukrainian maritime drone warfare. The bridge is both a logistical asset and a symbol of Russia's annexation of Crimea. Harrel notes that the July 2023 sea-drone attack caused spectacular damage and attracted global attention, even if the bridge proved difficult to destroy because of its engineering, scale, and structural resilience. He also emphasizes its importance as a supply line to Crimea, Zaporizhzhia, and the Black Sea Fleet, as well as its symbolic value as a prestige project for Putin.[32] The attack therefore had multiple effects: it exposed Russian vulnerabilities, signalled Ukrainian reach, threatened logistics, and challenged the narrative of Crimea as permanently secured Russian territory.

The maritime campaign also intersected with Ukraine's effort to preserve export routes. After Russia withdrew from the grain deal, Moscow declared that ships heading to Ukrainian ports would be viewed as potentially carrying military cargo. Ukraine responded by treating vessels heading to Russian ports as potential carriers of military cargo and by creating mechanisms to support shipping despite war risks. Harrel argues that the insurance problem became central, and that Ukraine established a large fund

[31] *Ibidem, loc. cit.*

[32] *Ibidem, loc. cit.*

to compensate civilian ships for damage at Ukrainian ports, while insurers partnered with the Ukrainian government to offer war-risk coverage.[33] Russia's ability to enforce a blockade was constrained by the risk that surface warships would need to move within range of Ukrainian missiles and drones, and by the danger that attacking neutral shipping could expand the war. Harrel concludes that Russia's gambit failed and that Russia lost control of the western Black Sea as NATO assisted in establishing a protected shipping lane.[34]

This episode shows that maritime denial is not limited to naval attrition. By making Russian enforcement costly and risky, Ukraine helped reopen space for export corridors, insurance mechanisms, and NATO-supported surveillance. Distributed maritime denial thus contributed to economic resilience. It did not require Ukraine to command the Black Sea; it required Ukraine to make Russian attempts at command or blockade too dangerous, escalatory, or costly to sustain fully.

The March 2026 report on unmanned systems provides a useful conceptual vocabulary for this process. It identifies maritime drones and unmanned surface vessels, including Ukrainian Magura and Sea Baby variants, as systems designed for direct strikes on ships, surveillance, harassment, decoying, attacks on port facilities, and potentially anti-air functions in some configurations. Their strengths lie in asymmetry, surprise, and the ability to exploit geography and limited defender readiness windows. Their vulnerabilities include weather, detection, close-in defensive fire, and dependence on navigation and communications. Yet their strategic value in the Black Sea derives from their ability to threaten assets whose replacement costs are vastly higher.[35] This cost-exchange logic is at the heart of distributed denial.

The report's broader typology also shows why the Ukrainian campaign cannot be reduced to sea drones alone. It identifies enabling systems such as relay drones, mothership carriers, AI-supported recognition tools, battle-management software, and data infrastructures as potentially more important than individual platforms because they extend range, accelerate targeting, reduce operator workload, and turn many individual

[33] *Ibidem*, ch. 24, *passim*.

[34] *Ibidem, loc. cit*.

[35] "Report on UAS," pp. 13-14.

drones into a coherent operational system.[36] This is crucial for understanding the Black Sea. The maritime drone is the visible part of the campaign, but the strategic effect depends on targeting data, communications, launch methods, route planning, adaptation to Russian countermeasures, and the ability to exploit geographic constraints. Drone warfare in the Black Sea is therefore system-of-systems warfare.

Ukraine's denial campaign has forced Russia into defensive adaptation. Russian ships, ports, and coastal facilities must now defend against threats from the air, the surface, and shore-based strike systems. Close-in defences, barriers, patrols, electronic warfare, surveillance, and dispersal all impose costs. Even failed attacks require alertness, repair capacity, ammunition expenditure, and command attention. The strategic effect of drones is therefore not measured only by confirmed destruction, but also by behavioural change: dispersal, hardening, protected movement, and reluctance to operate surface ships in certain areas.

The Ukrainian campaign has also changed the strategic meaning of Crimea. Since 2014, Crimea has served as the principal platform for Russian power projection into the Black Sea and beyond. It allowed Moscow to extend its military reach, threaten Ukraine's coastline, and sustain a more assertive posture toward the eastern Mediterranean and the wider region. Chiriac's analysis of Russian foreign policy highlights the naval dimension of Russia's hegemonic process in the Black Sea and Moscow's tendency to read NATO's regional presence through a realist and NATO-centric security lens.[37] Ukrainian drone-enabled denial has not reversed Russia's occupation of Crimea, but it has weakened the assumption that Crimea can function as an uncontested military sanctuary. The peninsula remains a power-projection hub, but it is now also a target-rich environment.

Maryna Vorotnyuk's analysis of Ukraine's Black Sea strategy helps place this shift in a broader political context. She notes that for much of the post-Soviet period the Black Sea was only sporadically present in Ukraine's geopolitical thinking, but that the evolving security landscape has required a different approach. Ukraine now seeks to act as a key player in the Black Sea and as a conduit for Euro-Atlantic interests, with EU and NATO membership

[36] *Ibidem*, p. 14.
[37] Chiriac, *op. cit*., pp. 75-98.

ambitions increasingly reflected in its regional strategy.[38] This strategic reorientation matters because the drone campaign is not merely a tactical improvisation. It is part of a wider shift in Ukraine's understanding of the Black Sea as essential to national survival, regional leadership, and Euro-Atlantic integration. Vorotnyuk also notes that Russia's maritime blockade severed Ukraine from traditional maritime supply chains, while the EU-Ukraine "solidarity lanes," Danube routes, and later the temporary humanitarian corridor through the territorial waters of Bulgaria, Romania, and Turkey became lifelines for Ukrainian exports.[39]

The interaction between drones and Western support should also be noted. Ukraine's maritime denial campaign has relied on domestic innovation and improvisation, but it has also depended on intelligence, training, technology, and political support from partners. Harrel records, for example, the role of NATO surveillance aircraft in monitoring early blockade-running attempts and the training of Ukrainian marines by British, Dutch, and other partners for maritime operations.[40] At the same time, Ukraine's most distinctive contribution has been its ability to integrate external support with indigenous adaptation, crowdfunding, commercial technologies, and rapid operational learning. This combination is one reason NATO should study the campaign carefully, but also one reason it should avoid assuming the model can be copied mechanically.

Ukraine's Black Sea campaign has not produced sea control. Russia retains submarines, missiles, aviation, coastal systems, and the ability to strike Ukrainian infrastructure. But classical sea control is not the relevant benchmark. Ukraine's achievement lies in preventing Russia from using its naval superiority as freely and coercively as expected. It has contested the western Black Sea, imposed costs on the Black Sea Fleet, challenged Sevastopol's security, threatened Russian logistics, complicated blockade enforcement, and helped sustain maritime export routes.

---

[38] Maryna Vorotnyuk, "Black Sea as a Battlefield: Ukraine's Perspectives and Strategies in the Region," in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit*., pp. 113–116.

[39] *Ibidem*, pp. 117-119.

[40] Harrel, *op. cit*., ch. 24, 25, *passim*.

Distributed maritime denial captures the Black Sea case better than the language of naval victory or defeat. Ukraine has used dispersed, networked, attritable capabilities to impose risk on high-value Russian assets and infrastructure. The campaign has blurred naval warfare, coastal defence, economic resilience, infrastructure protection, and strategic signalling. In a semi-enclosed sea, a weaker actor does not need to dominate the theatre to change its strategic logic; it can make the adversary's dominance more fragile, expensive, and politically constrained.

## From Tactical Innovation to Strategic Effect

The Black Sea campaign shows that the strategic effect of drones cannot be inferred from individual strikes alone. Tactical innovation becomes strategic when it changes adversary assumptions about risk, movement, protection, logistics, and escalation. In Ukraine, drones have produced such effects because they are elements of a fast-moving adaptation cycle linking surveillance, command software, communications, electronic warfare, production, training, and strike. In the Black Sea, where the operational environment rewards persistence, deception, proximity, and low-cost experimentation, drones reshape not only what is destroyed, but the conditions under which maritime and coastal power can be exercised.

The first mechanism is the compression of the reconnaissance-strike cycle. Earlier models of precision warfare often depended on expensive sensors, aircraft, missiles, and command systems; Ukraine's drone ecosystem has helped democratize parts of that process by shortening the time between detection and attack. Ruiz's discussion of "kill-chain supremacy" in Ukraine supports this point, emphasizing that future advantage depends increasingly on the speed and integration of sensing, decision-making, and strike rather than on platform superiority alone.[41] The March 2026 report describes this as the emergence of a "reconnaissance-strike mesh," in which surveillance, machine-vision support, digital command tools, and immediate attack narrow the temporal distance between seeing and striking.[42] The implication is that unmanned systems do not merely add firepower; they change the

[41] Ashley Ruiz, "The Future of War: Kill-Chain Supremacy and Ukraine's Lessons," in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 2025, pp. 53–63, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2592.
[42] "Report on UAS," pp. 9-10.

geometry of exposure. Personnel, vehicles, logistics nodes, ports, ships, radars, bridges, and coastal defences that might previously have survived through concealment, intermittent movement, or distance now face persistent observation and relatively inexpensive attack. In the Black Sea, this creates a continuous targeting problem for Russia: the fleet does not have to be destroyed wholesale for its operational value to decline; it is enough that each movement, port call, repair cycle, or logistics operation becomes more vulnerable.

The second mechanism is adaptation under electronic warfare pressure. The Russia-Ukraine war has become a contest not only between drones and targets, but between drones and counter-drone systems. Radio links, GPS guidance, and remote piloting are vulnerable to jamming, spoofing, and detection. Colom Piella and Marzal Ruano's analysis of Russian electronic warfare is useful here because it shows that the electromagnetic contest has been uneven and adaptive, rather than a one-sided Russian advantage.[43] As electronic warfare has proliferated, both sides have had to develop alternative communications, navigation, and guidance methods. Russia's own drone adaptation followed a similar logic of rapid battlefield learning: Bendett shows that Moscow has relied on a mix of domestic and imported systems, including Orlan-10 reconnaissance UAVs, Lancet and KUB loitering munitions, and Iranian Shahed/Geran systems, while adapting despite sanctions, component constraints, and dependence on foreign technologies.[44] The March 2026 report identifies countermeasure escalation as one of the defining shifts of the war, including frequency agility, terrain masking, machine-vision assistance, improved terminals, and fibre-optic-linked FPV systems.[45]

Fibre-optic FPV drones illustrate this adaptation cycle. GIS reporting from Ukrainian drone workshops describes them as an increasingly important subset of munitions-delivery platforms in electronic warfare-jammed or GPS-denied airspace; by reducing dependence on radio-frequency links,

---

[43] Guillem Colom Piella and Cristina Marzal Ruano, "Has Russian Electronic Warfare Underperformed in the Ukrainian Conflict?," in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 2025, pp. 78–95, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2369.

[44] Samuel Bendett, "Russian Military Drones: Established and Emerging Technologies in Ukraine," in Rogers (ed.), *op. cit.*, pp. 285–298.

[45] "Report on UAS," p. 10.

they complicate traditional jamming.[46] The same reporting contrasts Ukrainian and Russian approaches: Ukrainian engineers seek fine-tuned efficiencies under conditions of scarcity, while Russia is described as relying more heavily on volume and saturation once a validated concept can be scaled.[47] The strategic point is not that one model is inherently superior, but that drone warfare has become an innovation race between precision, adaptation, and mass. Distributed maritime denial depends on precisely this kind of rapid learning: low-cost systems must survive long enough, penetrate defences often enough, and adapt quickly enough to preserve their cost advantage.

The third mechanism is cost exchange. Drones matter strategically when they force the adversary to spend more to defend than the attacker spends to threaten. One-way attack drones can saturate air defences, force repeated intercept decisions, and compel defenders to protect broad target sets over time. The March 2026 report notes that even when large percentages of drones are intercepted or fail to achieve intended effects, volume can impose strategic burdens by depleting air-defence stocks, pressuring repair networks, exhausting civilian populations, and requiring continuous alerting.[48] In the maritime domain, the cost-exchange problem is even sharper: relatively inexpensive USVs can threaten high-value naval platforms, port facilities, and logistics assets whose replacement and protection costs are much higher.[49] Davis's analysis of cheap drones as creating a "mass effect" reinforces this logic, especially where inexpensive precision systems challenge traditional assumptions about concentration, survivability, and procurement.[50] Advanced navies and air forces are built around expensive platforms, trained crews, sophisticated logistics, and complex maintenance systems. Drone-enabled denial threatens these systems not by matching them symmetrically, but by forcing them to defend continuously against cheap, dispersed, attritable threats.

---

[46] Paul Schwennesen, "Eyewitness to War: Ukraine's DIY Drones Defy Russian Jamming," *GIS Reports*, 2026, https://www.gisreportsonline.com/r/ukraine-diy-drones/.

[47] *Ibidem, loc. cit*.

[48] "Report on UAS," pp. 9-10.

[49] *Ibidem*, pp. 13-14.

[50] Erik A. Davis, "Drones and the Changing Character of War," in *Parameters*, vol. 55, no. 4, 2025, pp. 75–97, https://doi.org/10.55540/0031-1723.3369.

The fourth mechanism is operational displacement. In the Black Sea, Ukraine's campaign has mattered not only through destruction, but through the displacement of Russian naval activity, the hardening of ports, the reduction of Russian freedom of manoeuvre in the western basin, and the growing burden of defending Crimea and Novorossiysk. This links drone warfare to deterrence by denial rather than simple attrition. If Russian ships avoid certain areas, remain in port, move farther east, operate under heavier protection, or become less useful for coercive signalling, then Ukraine's denial campaign has achieved strategic effects without achieving sea control.

The fifth mechanism is institutionalized innovation. Early accounts of Ukrainian drone warfare emphasized improvisation, crowdfunding, volunteer networks, commercial technologies, and battlefield ingenuity. These remain important, but the war has moved beyond improvisation alone. The March 2026 report argues that Ukraine's unmanned systems are no longer simply bottom-up improvisations: the state has invested in doctrine, procurement, digital command tools, public-private scaling, allied integration, battlefield data, and AI model training.[51] Schwennesen similarly highlights Ukraine's Delta battlefield software platform, which fuses data from drones, satellites, sensors, and human intelligence into a dynamic operational picture.[52] In the Black Sea context, such digital integration is essential because maritime denial depends on finding, tracking, classifying, and striking mobile or defended targets across multiple domains. The strategic value of Ukraine's model lies not in any single weapon, but in the way military units, engineers, software developers, private firms, volunteers, and external partners have compressed the cycle between battlefield need and technical response.

The sixth mechanism is the shift from tactical visibility to operational paralysis. Sauser argues that UAS employment in the Russo-Ukrainian war has created conditions of near-persistent surveillance that challenge traditional concepts of operational surprise; at Avdiivka, Ukrainian corps-level commanders reportedly used UAS not merely as tactical assets but as integrated elements of operational design.[53] The same logic applies at sea. If movement is

[51] "Report on UAS," p. 10.

[52] Schwennesen, *art. cit*.

[53] Sauser, *art. cit*., pp. 55-56.

increasingly visible and exposed to rapid strike, then concealment, dispersion, deception, and electromagnetic discipline become as important for navies as for ground forces. Jójárt's analysis of Russian military thought links the war in Ukraine to the concept of the transparent battlefield and to debates over how pervasive sensing and precision strike constrain manoeuvre.[54] Williams also connects this evolution to wider NATO and U.S. military adaptation, arguing that the Ukraine war points toward more decentralized forms of warfare while warning that drones will not remove the need for soldiers and may reinforce Western illusions of technologically enabled "easy war."[55]

This does not mean that drones have resolved the war or produced decisive strategic victory. Williams reaches a similar conclusion, arguing that the Ukraine war represents an evolution rather than a full revolution in warfare: drones have become integral across domains, but they complement rather than replace soldiers, tanks, artillery, and other traditional capabilities.[56] De Wijk likewise cautions that drones have transformed warfare but have not yet forced operational or strategic breakthroughs; they have economized offense, compensated for shortages, accelerated tactical adaptation, and created wide kill zones, but have not by themselves translated tactical success into strategic victory.[57] This caution is consistent with Rossiter and Cannon's comparative assessment from Libya to Ukraine, which shows that drones can produce tactical and operational advantages without necessarily deciding wars by themselves.[58] The Black Sea case should therefore be read not as proof of a universal drone revolution, but as evidence that drones alter the cost, risk, and vulnerability structure of specific theatres, especially constrained maritime environments.

---

[54] Krisztián Jójárt, "The War Against Ukraine Through the Prism of Russian Military Thought," in *Journal of Strategic Studies*, vol. 47, no. 6–7, 2024, pp. 801–831, https://doi.org/10.1080/01402390.2024.2414079.

[55] Michael John Williams, "Drones All the Way Down: The Evolution of (Remote) War on the Battlefields of Ukraine, 2022–2025," in Rogers and Hutto (eds.), *op. cit*., pp. 205–229.

[56] *Ibidem, loc. cit*.

[57] Rob de Wijk, "Drones Transform Warfare but Not Strategic Outcomes," *GIS Reports*, 2026, https://www.gisreportsonline.com/r/drones-warfare-strategic-outcomes/.

[58] Ash Rossiter and Brendon J. Cannon, "Game-Changing Drones? The Record from Libya to Ukraine," in Rogers (ed.), *op. cit*., pp. 325–341.

The limits of drone warfare are also visible in the counter-drone race. As drones proliferate, countermeasures proliferate as well. Mittal and Goetz's quantitative study reinforces this point, showing that the Russia-Ukraine battlefield is shaped by the interaction between drone and counter-drone systems rather than by drones acting as unopposed tactical instruments.[59] GIS reporting identifies a wide range of counter-drone technologies and practices, including nets, metal cages, electronic warfare, radars, radio-frequency analysers, optical and acoustic sensors, GPS spoofers, lasers, directed-energy systems, and interceptor drones.[60] The March 2026 report similarly emphasizes that interceptor and counter-UAS drones may restore an affordable middle layer in air defence.[61] In the maritime domain, analogous defences include barriers, patrol boats, close-in weapons, electronic surveillance, sonar, rapid-reaction teams, aerial overwatch, and port-defence systems. The result is not a final victory of drones over ships, but an ongoing cycle of adaptation.

The strategic effect of tactical innovation therefore depends on endurance. Ukraine's drone campaign has been effective because it has repeatedly shortened the innovation loop: battlefield experience identifies a problem, engineers and operators generate technical solutions, units test them, and the results feed back into production and doctrine. GIS reporting concludes that the conflict is likely to resemble a technical arms race rather than produce decisive breakthroughs, with temporary advantage going to the side that shortens its innovation loop.[62] For the Black Sea, these mechanisms combine into a single strategic pattern: drones compress reconnaissance and strike; electronic warfare forces adaptation; cost exchange favours attritable threats against expensive assets; operational displacement reduces the utility of Russian naval superiority; institutionalized innovation sustains pressure; and counter-drone systems create a continuous arms race. This is why tactical drone innovation has produced strategic effects in the Black Sea without producing conventional sea control. Ukraine's campaign has not

[59] Vikram Mittal and John Goetz, "A Quantitative Analysis of the Effects of Drone and Counter-Drone Systems on the Russia-Ukraine Battlefield," in *Defense & Security Analysis*, vol. 41, no. 3, 2025, pp. 490–503, https://doi.org/10.1080/14751798.2025.2479973.

[60] De Wijk, *art. cit*.

[61] "Report on UAS," p. 13.

[62] Schwennesen, *art. cit*.

removed Russia from the maritime theatre, but it has changed the operational calculus of Russian naval power.

## NATO Lessons: Adaptation, Not Imitation

The Black Sea campaign offers NATO urgent but specific lessons. Ukraine's approach emerged from existential war, conventional naval inferiority, proximity to Russian assets, improvisation, external support, commercial technologies, and rapid battlefield learning. NATO is a large alliance with different political constraints, procurement systems, force structures, legal obligations, and escalation responsibilities. Its task is therefore adaptation rather than imitation: it must absorb the logic of distributed denial while adjusting it to alliance doctrine, high-end deterrence, infrastructure defence, and regional maritime security.

The first lesson is that NATO should treat distributed denial as a central element of maritime deterrence in constrained theatres. Ukraine has shown that a weaker maritime actor can reduce the operational utility of a superior fleet by making ships, ports, bridges, logistics nodes, and coastal infrastructure persistently vulnerable. For NATO, maritime defence in semi-enclosed seas cannot rely only on large platforms, periodic deployments, and traditional air and missile defence. It requires layered systems combining coastal sensors, drones, missiles, mines, electronic warfare, air defence, maritime surveillance, cyber resilience, and mobile launch capabilities. The objective is not to control every maritime space at all times, but to prevent an adversary from using that space for coercion, blockade, power projection, or infrastructure attack without facing unacceptable operational risk. This logic is particularly relevant in the Black Sea because, as Chiriac argues, Russia has long used unconventional and coercive instruments in the region while pursuing a realist foreign policy rooted in national interest, regional influence, and resistance to NATO's eastward presence.[63] NATO's own Black Sea posture has evolved unevenly: MacFarlane notes that Russia's 2022 attack pushed the Alliance back toward deterrence and defence and activated NATO thinking about the Black Sea, but also stresses that institutional

[63] Chiriac, *op. cit.*, pp. 75–98, 137–152.

weaknesses still complicate NATO's enlarged regional role.[64] The Black Sea has moved from relative peripherality to strategic concern, but NATO still lacks the region-specific architecture that drone-enabled threats require.

The second lesson is that drones must be understood as ecosystems rather than platforms. The Ukrainian campaign has worked because drones are integrated with ISR, communications, software, electronic warfare, targeting networks, human intelligence, commercial supply chains, and rapid battlefield feedback. This is directly relevant for NATO, whose technological advantage often lies in high-end systems, but whose procurement cycles are slow and whose command structures are complex. The March 2026 report compares Ukrainian, Russian, and NATO/European adaptation models and argues that NATO's strategic lesson is to combine scale, affordability, and interoperability: Ukraine's strength lies in decentralized, operator-driven innovation, Russia's in scaling selected systems to volume, and NATO/Europe's in high-end systems and alliance integration, but slow acquisition cycles and defensive cost-exchange problems remain weaknesses.[65] NATO cannot adapt to drone-enabled denial if it buys expensive systems in small numbers while adversaries produce cheap drones, decoys, and munitions at scale. It needs a balanced defence stack in which high-end systems remain available for ballistic missiles, cruise missiles, aircraft, and sophisticated threats, while cheaper effectors, interceptor drones, non-kinetic systems, mobile sensors, passive defences, and point-protection systems handle lower-cost drone threats. The report makes this point explicitly: relying on expensive missile interceptors against every small unmanned threat is economically unsustainable, and effective defence must include cheaper effectors, non-kinetic tools, point defences, mobile sensors, passive protection, and increasingly interceptor drones.[66]

The third lesson concerns counter-UAS, counter-USV, and infrastructure defence. Counter-drone capabilities can no longer be treated as niche force protection; they are central to operational endurance, especially where drone incursions, ambiguous tracks, and multi-vector attacks may become normalized. Haider emphasizes that there is no one-size-fits-all counter-UAS solution,

---

[64] S. Neil MacFarlane, "NATO and Black Sea Security," in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit*., pp. 41–43.

[65] "Report on UAS," pp. 17-18.

[66] *Ibidem*, pp. 18-19.

since unmanned threats vary by size, operating environment, command links, autonomy, and legal context. He also stresses that counter-UAS is not simply an anti-air activity, but must address the entire unmanned system, including ground installations, data links, computer networks, logistics, support equipment, and personnel.[67] For NATO, this means that drone defence must span military, civilian, technological, legal, and infrastructure domains.

The Black Sea makes this particularly clear. The regional air and maritime picture must integrate national air-defence networks, NATO air policing, coastal radars, maritime surveillance, civilian aviation data, and cross-border information-sharing mechanisms. The operational challenge is not only to shoot efficiently, but to classify, track, decide, and act quickly enough to be lawful and effective. The March 2026 report highlights this command-and-control problem directly: small drones challenge classification, tracking, and engagement authority, and the Black Sea is especially exposed because civil and military sensors cannot remain poorly integrated in a theatre marked by repeated incursions, ambiguous tracks, and multi-vector attacks.[68] This is therefore an alliance governance issue as much as a technical one.

Infrastructure protection follows from the same logic. Ports, repair facilities, fuel depots, grain terminals, bridges, energy infrastructure, offshore platforms, undersea cables, river mouths, and border regions are not rear-area concerns; they are part of the battlespace. NATO's southeastern flank is particularly vulnerable because the Black Sea adds maritime chokepoints, Danube approaches, offshore energy assets, and cross-border drone incidents to the more familiar air and missile defence problem. The March 2026 report argues that Romania, Bulgaria, and Turkey face requirements distinct from inland allies, including coastal and riverine UAS detection, protection of ports and energy nodes, resilient communications, and protocols for objects moving between Ukrainian airspace, international waters, and NATO territory.[69] Ukraine's wartime reliance on Romania further shows that maritime resilience

[67] André Haider, "Countering Unmanned Aircraft Systems," in Rogers (ed.), *op. cit.*, pp. 399–416.

[68] "Report on UAS," pp. 18-19.

[69] *Ibidem, loc. cit.*

depends on regional connectivity as much as military capability: Vorotnyuk notes that Romania became a crucial partner for Ukraine through bilateral and minilateral formats, while Romanian ports acquired particular importance as alternative export routes under Russia's maritime blockade.[70]

This is also why NATO's adaptation must be theatre-specific. The Baltic and Black Sea both face Russian coercion, but they are not identical. The Black Sea has the Montreux regime, Turkey's gatekeeper role, Ukraine's war economy, Romania and Bulgaria's exposed maritime infrastructure, Danube routes, offshore energy, and Russian military assets in Crimea and beyond. MacFarlane notes that Russia's invasion of Ukraine has put NATO's collective defence mission at risk and that a Russian victory would affect eastern NATO members, including Romania and Bulgaria; he also points to Russian missile attacks on Ukrainian ports near Romania and the risk of accidental attack on Alliance territory.[71] This makes southeastern flank defence more than an Article 5 abstraction: it is already exposed to the spillover effects of drone and missile warfare.

The fourth lesson is that maritime resilience is economic as well as military. Russia's pressure on Ukrainian ports and grain exports demonstrated that maritime coercion can affect food prices, insurance markets, shipping behaviour, and political stability far beyond the immediate theatre. MacFarlane links the Black Sea blockade and attacks on Ukrainian ports to global grain markets and food supply challenges in the Mediterranean and Africa, while noting that Ukraine later established an alternative maritime route along the Romanian and Bulgarian coasts.[72] For NATO, maritime security cannot be separated from commercial shipping, port resilience, insurance, energy security, and infrastructure protection. A drone attack that does not sink a major warship may still have strategic effects if it disrupts trade, raises insurance costs, or exposes gaps in Alliance protection.

The fifth lesson concerns alliance endurance and industrial resilience. Ukraine's model has relied on domestic adaptation, but also on Western military, financial, intelligence, and technological support. Fix and Kimmage argue that Ukraine's army has become heavily reliant on Western equipment

---

[70] Vorotnyuk, *art. cit*., in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit*., pp. 111–128.

[71] MacFarlane, *art. cit*., in *ibidem*, pp. 48-49.

[72] *Ibidem*, pp. 49-50.

and strategic planning, and that Ukrainian strategists have benefited from targeting assistance and intelligence-sharing from the United States and other partners.[73] They also warn that continued Western commitment cannot be guaranteed and that the slow unravelling of assistance would seriously endanger Ukraine.[74] NATO's drone lessons are therefore political as well as operational: long wars test public support, production capacity, budgetary planning, and alliance cohesion. If NATO wants Ukraine's innovation to remain strategically meaningful, support must be institutionalized rather than dependent on episodic urgency.

Industrial scale is equally important. Drone warfare rewards production depth, repair capacity, component access, software iteration, and affordable mass. GIS Reports notes that Ukraine's drone sector expanded from 41 companies in 2022 to 132 in 2023 and 183 in 2024, with estimated production of 4.5 million drones in 2025, while European-Ukrainian joint ventures and initiatives such as LEAP point to emerging NATO/EU adaptation.[75] NATO and European states have often excelled at high-end platforms but struggled with speed, volume, and affordability. The March 2026 report notes that Europe is increasingly discussing not only how to defend against drones, but how to mass-produce effectors cheaply enough to avoid exhaustion, including through initiatives such as the European Five's LEAP initiative and the U.S. Replicator 2 program.[76] A state or alliance that cannot replace interceptors, sensors, drones, and components quickly enough may lose the cost-exchange competition even if it retains superior technology.

This industrial lesson cannot be separated from interoperability. NATO's strength lies in alliance integration, but drone warfare exposes friction points in multinational defence: incompatible systems, national procurement rules, data-sharing restrictions, classification barriers, uneven readiness, and supply-chain dependencies. Williams warns that China's near-total dominance of small commercial drone production should concern the United States and

[73] Liana Fix and Michael Kimmage, "Will the West Abandon Ukraine? Kyiv Must Prepare for a Possible Change of Heart in America and Europe," in *Foreign Affairs*, September 12, 2023, https://www.foreignaffairs.com/united-states/will-west-abandon-ukraine.
[74] *Ibidem, loc. cit*.
[75] De Wijk, *art. cit*.
[76] "Report on UAS," pp. 18-19.

its allies as drones become more deeply embedded across military formations.[77] The Black Sea requires integrated air and maritime awareness across Romania, Bulgaria, Turkey, Ukraine, and wider NATO structures, yet each actor has different legal authorities, threat perceptions, and operational roles. A counter-UAS architecture trapped in national silos will be insufficient against drones that cross airspace boundaries, operate near civilian infrastructure, or exploit gaps between military and law-enforcement responsibilities. Haider's emphasis on civil-military coordination is especially relevant because peacetime and below-threshold counter-UAS operations often involve legal constraints and divided authorities.[78]

Finally, NATO should avoid a simplistic "drone revolution" narrative. The Black Sea does not prove that large navies are obsolete or that low-cost systems always defeat expensive ones. It shows that expensive systems are increasingly vulnerable when they operate in constrained environments without layered defences, dispersal, deception, and rapid adaptation. High-end naval and air assets remain indispensable for deterrence, command, logistics, air defence, strike, and alliance signalling, but their survivability now depends more heavily on integration with lower-cost systems, unmanned platforms, passive defences, and distributed sensors. Sauser similarly characterizes drone use in the Russo-Ukrainian war as constrained innovation within existing military paradigms, reinforcing the article's claim that drones reshape operational practice without abolishing older requirements of war.[79]

NATO must translate battlefield improvisation into sustainable deterrence. Ukraine's drone ecosystem benefited from experimentation and risk tolerance that peacetime alliances often struggle to reproduce. NATO's challenge is to institutionalize adaptation without losing speed. This requires flexible procurement, rapid testing, modular systems, operational feedback loops, and closer cooperation with private industry. It also requires accepting that some capabilities must be cheap, replaceable, and produced at scale rather than exquisite, scarce, and slow to field.

---

[77] Williams, *art. cit.*, in Rogers and Hutto (eds.), *op. cit.*, pp. 205–229.

[78] Haider, *art. cit.*, in Rogers (ed.), *op. cit.*, pp. 400-416.

[79] Mark Sauser, "Constrained Innovation: Drones and the Russo-Ukrainian War," in *Survival*, vol. 68, no. 1, 2026, pp. 127–148, https://doi.org/10.1080/00396338.2026.2620295.

## The Limits of Transferability: Drone-Enabled Denial in Other Maritime Theatres

The Black Sea case has wider significance, but its lessons should not be universalized. Drone-enabled maritime denial depends on geography, infrastructure, surveillance density, legal regimes, political constraints, alliance structures, and the nature of the conflict. The Black Sea demonstrates how unmanned systems can amplify denial in a semi-enclosed theatre, but portability varies. The Baltic Sea offers the closest NATO-relevant analogue; the Eastern Mediterranean, Red Sea, and Persian Gulf share some features of constrained maritime vulnerability; and the South China Sea is a boundary case where drones may matter more for surveillance, attribution, and grey-zone competition than open wartime denial.

The Baltic Sea is the most direct comparison because it shares several structural features with the Black Sea: constrained geography, exposure to Russian coercion, critical ports, energy infrastructure, undersea cables, coastal facilities, dense civilian traffic, and short-range military vulnerabilities. Chiriac notes that in both the Baltic and Black Seas, Russia remains the regional military power, even though NATO faces the same strategic competitor in both bodies of water. The difference has long been political: Baltic states and their partners developed a stronger shared threat perception, while Black Sea states were more divided.[80] Joja makes a similar point, contrasting Baltic regional cohesion and successful advocacy for NATO/EU attention with the more fragmented Black Sea environment, where Romania, Bulgaria, Turkey, Georgia, and Ukraine historically differed in their readings of Russia and preferred regional posture.[81] This comparison suggests that drone-enabled denial is not merely a technical problem, but also a political-coalitional one: technology alone does not produce security adaptation.

The Baltic is operationally relevant because the conditions favouring distributed denial are concentrated there: compressed geography, NATO littorals after Finland and Sweden's accession, proximity to Russian assets in Kaliningrad and the Gulf of Finland, and exposed ports, cables, pipelines, air-defence systems, and maritime routes. A Black Sea-style logic could

[80] Chiriac, *op. cit.*, pp. 129-130.

[81] Iulia-Sabina Joja, "Russia's War Against Ukraine: Its Impact on Romania's Black Sea Policy," in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit.*, pp. 129–144.

apply in two directions. NATO could use unmanned systems, coastal missiles, sensors, and mines to complicate Russian freedom of manoeuvre; Russia could use drones, cyber tools, sabotage, and long-range strike to threaten NATO ports, logistics, and infrastructure. The Baltic will not replicate the Black Sea war, but semi-enclosed geography magnifies the interaction between drones, infrastructure, and deterrence.

The Eastern Mediterranean, Red Sea, and Persian Gulf represent partial applicability. Each contains chokepoints, commercial shipping vulnerabilities, energy infrastructure, and dense political competition. In these theatres, drones and missiles can impose costs on shipping, ports, energy assets, and naval forces even when the user lacks conventional naval superiority. The Red Sea shows how low-cost systems can disrupt international shipping and impose disproportionate defensive costs; the Persian Gulf similarly illustrates how geography, energy infrastructure, and proximity amplify missiles, drones, mines, and small craft. Their relevance lies in constrained maritime vulnerability, not direct replication of Ukraine's campaign.

The South China Sea is the most important boundary case. It is relevant because unmanned systems, surveillance, infrastructure, legal disputes, and great-power competition intersect there, but it should not be treated as equivalent to the Black Sea. The South China Sea is larger, more archipelagic, more open to oceanic manoeuvre, and embedded in a wider Indo-Pacific competition involving China, the United States, ASEAN claimants, Taiwan, Japan, Australia, and others. The political context also differs because many non-Western powers have not interpreted the Ukraine war through the same democracy-versus-autocracy lens as Western governments, which makes the transfer of Black Sea lessons into Indo-Pacific strategic politics more complex.[82] Unlike the Black Sea, the South China Sea is not presently defined by open interstate war between two littoral actors in which one side uses drones to offset a superior fleet. It is instead a theatre of grey-zone coercion, coast guard pressure, maritime militia operations, artificial island militarization, lawfare, surveillance competition, and freedom-of-navigation disputes.

---

[82] Shivshankar Menon, "Out of Alignment: What the War in Ukraine Has Revealed About Non-Western Powers," in *Foreign Affairs*, February 9, 2023, https://www.foreignaffairs.com/world/out-alignment-war-in-ukraine-non-western-powers-shivshankar-menon.

Precisely for that reason, the South China Sea clarifies the limits of the Black Sea model. In the Black Sea, drones have been used primarily for wartime denial, strike, and operational displacement. In the South China Sea, unmanned systems may initially matter more for intelligence collection, persistent monitoring, attribution, evidence-gathering, maritime domain awareness, crisis signalling, and legal contestation. The 2016 U.S.-China underwater drone incident illustrates this different logic: unmanned systems in the South China Sea may operate first as tools of surveillance, intelligence-gathering, legal signalling, and grey-zone contestation rather than as instruments of kinetic denial.[83] Reporting collected in *Drone Warfare* describes the South China Sea as one of the world's busiest commercial and military waterways and notes that the seized drone was viewed by American experts as potentially linked to monitoring China's submarine buildup and naval activity.[84] The same reporting presents the incident as a deliberate challenge and low-level provocation that involved contested maritime conduct, intelligence collection, and legal signalling without direct loss of life.[85] In a crisis or conflict, however, unmanned systems could shift toward denial roles, including island defence, dispersed sensing, anti-ship targeting, mine countermeasures, decoy operations, and attacks on exposed infrastructure. The Black Sea therefore warns what unmanned systems can become in wartime, while the South China Sea shows how similar technologies may operate below the threshold of war.

The Black Sea also provides lessons for smaller and middle powers beyond NATO. The appeal of drone-enabled denial lies in asymmetric resilience: states that cannot match larger adversaries in conventional naval tonnage may seek to impose costs through sensors, drones, missiles, cyber capabilities, mines, and resilient coastal defence. Rogers's account of the "Second Drone Age" is useful here because it frames contemporary drone warfare as a period of widening diffusion in which drones are no longer dominated by Western counterterrorism use, but are increasingly accessible to states and non-state actors across multiple theatres.[86] Yet diffusion is

[83] The New York Times Editorial Staff (eds.) *Drone Warfare*, New York: New York Times Educational Publishing/Rosen Publishing, 2020, pp. 85–89.

[84] *Ibidem, loc. cit*.

[85] *Ibidem, loc. cit*.

[86] Rogers, *art. cit*., in Rogers (ed.), *op. cit*., pp. 237-242.

uneven. It depends on industrial capacity, access to components, software expertise, battlefield data, training, doctrine, and the ability to integrate drones into wider command systems.

Black Sea lessons travel most directly to theatres combining six features: compressed waters; proximity between adversary coastlines and military infrastructure; exposed ports, bridges, energy nodes, and logistics systems; dense ISR and electromagnetic contestation; limits on reinforcement or freedom of manoeuvre; and strong political incentives to avoid escalation while contesting maritime access. They travel partially where these features appear in weaker combinations, and least directly where the theatre is larger, more open, more archipelagic, more grey-zone oriented, or embedded in broader great-power naval competition.

This reinforces the article's claim that NATO should adapt rather than imitate. The Baltic requires distributed denial and infrastructure defence; the Black Sea requires southeastern flank resilience, Danube and port protection, counter-UAS integration, and careful management of the Montreux regime; the Eastern Mediterranean requires attention to energy infrastructure, contested maritime zones, and Turkey's regional role; the Red Sea and Persian Gulf require shipping protection; and the South China Sea requires maritime domain awareness, attribution, partner capacity, and grey-zone resilience. The common thread is not one drone doctrine, but sensitivity to the geography and politics of each theatre.

The Black Sea is both a model and a warning. It shows how drones can help a weaker actor impose costs on a superior naval force, but also that such effects depend on local conditions. Geography, infrastructure, law, alliance politics, and adaptation cycles determine whether drones become tactical nuisances, tools of grey-zone signalling, or instruments of strategic denial. Maritime strategy is therefore becoming less platform-centric and more environment-centric. The question is not simply what drones can do, but where, under what conditions, and as part of which wider system of deterrence, resilience, and escalation control.

## Conclusion: Maritime Power Under Drone-Enabled Denial

The Black Sea campaign should be read less as a story about the triumph of drones than as evidence of a changing relationship between maritime power, geography, and vulnerability. Its central lesson is not that conventional navies are obsolete, nor that unmanned systems can substitute for strategy. Rather, the case shows that in semi-enclosed seas, where distance is compressed and infrastructure is exposed, relatively cheap and adaptable systems can alter the cost structure of naval power. The most important transformation is therefore relational: drones change what ships, ports, bases, bridges, logistics corridors, and coastal infrastructure mean inside a constrained battlespace.[87]

This article has used the concept of distributed maritime denial to capture that change. Distributed denial does not require the weaker actor to command the sea. It requires the ability to make an adversary's maritime activity more uncertain, more defensive, more expensive, and less politically useful. In the Black Sea, Ukraine has not replaced Russia as the dominant naval actor, but it has weakened the operational value of Russian dominance. By combining USVs, UAVs, coastal missiles, ISR, digital targeting, special operations, and rapid adaptation, Ukraine has made Russian naval power more vulnerable to displacement, defensive absorption, and reputational cost.[88]

This has implications for how strategic studies should approach contemporary drone warfare. Much of the earlier drone debate was shaped by remote counterterrorism, targeted killing, and the asymmetry between Western states and non-state actors. The Black Sea points to a different problem: the integration of unmanned systems into high-intensity interstate war, maritime denial, and alliance adaptation. Drones are no longer merely instruments of remote strike; they are part of reconnaissance-strike meshes, cost-exchange competitions, electronic warfare contests, and industrial mobilization. Their significance lies in how they reorganize the relationship between sensing, striking, protecting, and adapting.[89]

---

[87] "Report on UAS," pp. 2-4.

[88] Harrel, *op. cit.*, ch. 25; see also "Report on UAS," pp. 13–14.

[89] James Patton Rogers, "Introduction," in Rogers (ed.), *op. cit.*, 1–4; also, Williams, *art. cit.*, in Rogers and Hutto (eds.), *op. cit.*, pp. 205–229.

The case also reaffirms the continued importance of geography. Semi-enclosed seas generate distinctive strategic conditions: predictable routes, exposed ports, short distances, chokepoints, civilian traffic, legal constraints, and dense surveillance. These features make denial more accessible and sea control more fragile. In such theatres, naval power must be judged not only by the number or sophistication of platforms, but by the ability to operate under persistent observation and low-cost attack. The Black Sea therefore suggests a shift from platform-centred assessments of maritime power toward environment-centred assessments of maritime vulnerability and resilience.[90]

For NATO, the practical lesson is adaptation rather than imitation. Ukraine's drone campaign emerged from conditions that NATO cannot and should not simply reproduce: existential war, improvisational procurement, acute scarcity, and high operational risk tolerance. Yet the logic of the campaign is highly relevant. NATO must prepare for maritime theatres in which ports, logistics hubs, repair facilities, energy nodes, undersea cables, and naval platforms are all part of the target environment. This requires layered counter-UAS and counter-USV defence, integrated civil-military surveillance, hardened infrastructure, cheaper defensive effectors, electronic warfare resilience, and procurement systems capable of moving at the speed of battlefield adaptation.[91]

The Black Sea also clarifies where these lessons travel: most directly, to the Baltic, where semi-enclosed geography, proximity to Russia, dense infrastructure, and NATO's collective defence mission create similar vulnerabilities. They travel partially to the Eastern Mediterranean, Red Sea, and Persian Gulf, where drones and missiles can disrupt maritime traffic, energy systems, and naval operations in constrained waters. They travel more selectively to the South China Sea, where unmanned systems are likely to matter first as tools of surveillance, attribution, legal signalling, and grey-zone resilience, even though they could support denial in wartime. The point is not to universalize the Black Sea, but to identify the conditions under which drone-enabled denial becomes strategically consequential.[92]

---

[90] Chiriac, *op. cit.*, pp. 75–98; see also Kakachia, Malerius, and Meister, *art. cit.*, in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit.*, pp. 1–4.

[91] "Report on UAS," pp. 18–19; Haider, *art. cit.*, in Rogers (ed.), *op. cit.*, pp. 399–416.

[92] Joja, *art. cit.*, in Kakachia, Malerius, and Meister (eds.), *op. cit.*, pp. 129–144; The New York Times Editorial Staff (eds.), *op. cit.*, pp. 85–89.

The Black Sea is a warning against both complacency and exaggeration. Conventional superiority no longer guarantees operational freedom in constrained maritime spaces. Yet drones do not abolish older requirements of war: logistics, manpower, missiles, air defence, intelligence, industrial capacity, and political will remain decisive. What drones change is the distribution of risk and the speed of adaptation. For NATO and other maritime actors, the central challenge is not to decide whether drones matter, but whether alliances, doctrines, industries, and infrastructures can adapt quickly enough to a maritime environment in which denial is increasingly distributed, persistent, and affordable.

## Bibliography

1. *** (2026), "Report on Unmanned Aerial Systems in Modern Warfare: Strategic Implications for Deterrence and Security in the Black Sea Region. Comprehensive Literature Review and Strategic Assessment, updated through 18 March 2026".
2. Aydın, Mustafa (2024), "Turkey's Black Sea Policies (1991–2023) and Changing Regional Security Since the Russian Invasion of Ukraine," in Kakachia, Kornely, Malerius, Stephan, and Meister, Stefan (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 100–112.
3. Bendett, Samuel (2024), "Russian Military Drones: Established and Emerging Technologies in Ukraine," in Rogers, James Patton (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 285–298.
4. Chiriac, Olga R. (2023), *The Foreign Policy of the Russian Federation: Implications for Black Sea Security*, Cham: Palgrave Macmillan.
5. Davis, Erik A. (2025), "Drones and the Changing Character of War" in *Parameters*, vol. 55, no. 4, 75–97, https://doi.org/10.55540/0031-1723.3369.
6. de Wijk, Rob (2026), "Drones Transform Warfare but Not Strategic Outcomes," GIS Reports, May 11, https://www.gisreportsonline.com/r/drones-warfare-strategic-outcomes/.

7. Fix, Liana and Kimmage, Michael (2023), "Will the West Abandon Ukraine? Kyiv Must Prepare for a Possible Change of Heart in America and Europe" in *Foreign Affairs*, September 12, https://www.foreignaffairs.com/united-states/will-west-abandon-ukraine.
8. Grieco, Kelly A. and Hutto, James Wesley (2026), "Can Drones Coerce? The Effects of Remote Aerial Coercion in Counterterrorism," in Rogers, James Patton and Hutto, James Wesley (eds.), *Rethinking Remote Warfare: AI, Drones, and Future War*, Cham: Palgrave Macmillan, 109–117.
9. Haider, André (2025)"Countering Unmanned Aircraft Systems," in Rogers, James Patton (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 399–416.
10. Harrel, John S. (2024), *The Russian-Ukrainian War, 2023: A Second Year of Hell and the Dawn of Drone Warfare*, Barnsley: Pen & Sword Military.
11. Haslam, Jonathan (2025), *Hubris: The American Origins of Russia's War against Ukraine*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
12. Hutto, James Wesley and Rogers, James Patton (2026), "The Drone Revolution: Towards a Synthesis in the Drone Debate" in *European Journal of International Security*, vol. 11, no. 2, 145–165, https://doi.org/10.1017/eis.2025.10005.
13. Joja, Iulia-Sabina (2024), "Russia's War Against Ukraine: Its Impact on Romania's Black Sea Policy," in Kakachia, Kornely, Malerius, Stephan, and Meister, Stefan (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 138–149.
14. Jójárt, Krisztián (2024), "The War Against Ukraine Through the Prism of Russian Military Thought" in *Journal of Strategic Studies*, vol. 47, no. 6–7, 801–831, https://doi.org/10.1080/01402390.2024.2414079.
15. Kakachia, Kornely; Malerius, Stephan; Meister, Stefan (2024), "Introduction," in Kakachia, Kornely, Malerius, Stephan and Meister, Stefan (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 1-12.
16. MacFarlane, S. Neil (2024), "NATO and Black Sea Security," in Kakachia, Kornely, Malerius, Stephan, and Meister, Stefan (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 41–43.

17. Menon, Shivshankar (2023), "Out of Alignment: What the War in Ukraine Has Revealed About Non-Western Powers" in *Foreign Affairs*, February 9, https://www.foreignaffairs.com/world/out-alignment-war-in-ukraine-non-western-powers-shivshankar-menonv.
18. Mittal, Vikram and Goetz, John (2025), "A Quantitative Analysis of the Effects of Drone and Counter-Drone Systems on the Russia-Ukraine Battlefield" in *Defense & Security Analysis*, vol. 41, no. 3, 490–503, https://doi.org/10.1080/14751798.2025.2479973.
19. Molder, Holger, Sazonov, Vladimir, Loik, Ramon (2025), "Challenges to Homeland Security in Countering Latent Hybrid Threats during the War in Ukraine: The Case of Estonia," in Sazonov, Vladimir, Mölder, Holger Śliwa, Zdzisław, Pakhomenko, Sergii and Ploom, Illimar (eds.), *Russian Influence Operations and the War in Ukraine: Hybrid Warfare and Disinformation Campaigns*, Cham: Springer, 235–261.
20. Piella, Guillem Colom and Ruano Marzal, Cristina (2025), "Has Russian Electronic Warfare Underperformed in the Ukrainian Conflict?" in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 78–95, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2369.
21. Raveendran, Jithin (2025), "Sea Denial: The Ukrainian Case Study and the Future of Naval Warfare" in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 96–111, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2564.
22. Rogers, James Patton (2024), "Introduction: Why Study Drones?," in Rogers, James Patton (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 1–4.
23. Rogers, James Patton (2025), "What Is 'The Second Drone Age'?," in Rogers, James Patton (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 237–242.
24. Rossiter, Ash and Cannon, Brendon J. (2025), "Game-Changing Drones? The Record from Libya to Ukraine," in Rogers, James Patton (ed.), *De Gruyter Handbook of Drone Warfare*, Berlin/Boston: De Gruyter, 325–341.
25. Ruiz, Ashley (2025), "The Future of War: Kill-Chain Supremacy and Ukraine's Lessons" in *Journal of Strategic Security*, vol. 18, no. 4, 53–63, https://doi.org/10.5038/1944-0472.18.4.2592.

26. Sauser, Mark (2026), "Constrained Innovation: Drones and the Russo-Ukrainian War" in *Survival*, vol. 68, no. 1, 2026, 127–148, https://doi.org/10.1080/00396338.2026.2620295.
27. Sauser, Mark K. (2025), "Unmanned Aircraft and the Revolution in Operational Warfare: Preparing the U.S. Army for the Age of Unmanned Systems," *Military Review*, vol. 105, no. 4, July–August, 54–56, https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/July-August-2025/Unmanned-Aircraft-Revolution/.
28. Schelling, Thomas C. (2008), *Arms and Influence*, with a new preface and afterword, New Haven: Yale University Press.
29. Schelling, Thomas C. (2015), *The Strategy of Conflict*, New York: Pickle Partners Publishing, 2015; originally published 1960.
30. Schwennesen, Paul (2026), "Eyewitness to War: Ukraine's DIY Drones Defy Russian Jamming," *GIS Reports*, May 4, https://www.gisreportsonline.com/r/ukraine-diy-drones/.
31. The New York Times Editorial Staff (eds.), (2020), *Drone Warfare*, New York: New York Times Educational Publishing/Rosen Publishing.
32. Vorotnyuk, Maryna (2024), "Black Sea as a Battlefield: Ukraine's Perspectives and Strategies in the Region," in Kakachia, Kornely, Malerius, Stephan, and Meister, Stefan (eds.), *Security Dynamics in the Black Sea Region: Geopolitical Shifts and Regional Orders*, Cham: Springer, 113–127.
33. Williams, Michael John (2026), "Drones All the Way Down: The Evolution of (Remote) War on the Battlefields of Ukraine, 2022–2025," in Rogers, James Patton and Hutto, James Wesley (eds.), *Rethinking Remote Warfare: AI, Drones, and Future War*, Cham: Palgrave Macmillan, 205–229.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 163-178

# THE YUNUS EMRE ENSTITÜSÜ– CULTURAL AMBASSADOR OF TÜRKIYE

**Anna Muscan**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.08**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This paper investigates the implementation of the official foreign policy objectives of Türkiye in the activities of the Yunus Emre Institute as its "cultural ambassador" in Constanța Romania for a six-month period (July 2025- January 2026), in order to evaluate the consistency between official political goals at global level and everyday cultural undertakings at local level. The study identifies recurrent cultural themes in the activities of the Yunus Emre branch in Constanța and their strong connection to the a) stated ("official") objectives and b) deduced principles & values of official foreign policy.*
**Keywords:** *foreign policy, cultural diplomacy, public diplomacy, the Yunus Emre Institute, culture*

## Introduction

In the past years Turkish culture has gained more international visibility through the increasing popularity of Television dramas, Turkish music, food, and even Turkish Airlines as a sponsor of many sports events, which, in turn, has contributed to the improvement of Türkiye's image abroad. A corresponding rise in tourism can be observed, the country having received 60.6 million tourists in 2024, a 9.8% increase from the previous year.[2] Against this background of discernible foreign attraction, the present research paper serves as an investigation of the mechanisms of Turkish

[1] Anna Muscan is a Master's student in Cultural Diplomacy and International Relations at the Faculty of European Studies of the Babeș-Bolyai University in Cluj-Napoca, Romania. Contact: muscananna@yahoo.com.

[2] United Nations World Tourism Organization, "UN Tourism Data Dashboard", 2025, https://www.untourism.int/tourism-data/un-tourism-tourism-dashboard.

cultural diplomacy assumingly employed with the purpose of boosting the country's international image and prestige.

Due to the complex nature of undertaking an analysis of a state's cultural agenda abroad, this study will focus solely on the activity of the Yunus Emre Institute in the Dobrogea region of Romania (specifically the county of Constanța). Accordingly, this paper is constructed around the following research question: *How do the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța reflect the objectives of the Turkish foreign policy cultural agenda?* In order to provide an answer, this study aims to 1) offer a general account of the foreign policy of Türkiye and its objectives, 2) present the country's international cultural agenda through its public and cultural diplomacy strategies, 3) introduce (at broad level) the Yunus Emre Institute and 4) present the main activities carried out by the Yunus Emre Institute in Constanța as a relevant case study. Methodologically, the analysis will consist of the identification of recurrent cultural themes in the activities of the Yunus Emre branch and their correlation to the a) stated objectives and b) deduced principles & values of official foreign policy. Lexical analysis, as well as rhetorical and connotation analysis, will be conducted on the official texts and statements of policy in order to determine the fundamental values and principles underlying the foreign cultural agenda.

## Theoretical Framework

This paper references three main concepts: soft power, cultural diplomacy and public diplomacy. In this section, each will be outlined and connected to the case of Türkiye and the Yunus Emre Institute.

The notion of "soft power" as coined by Joseph Nye suggests that "[a] country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – want to follow it; […] soft power rests on the ability to shape the preferences of others".[3] In short, the soft power of a country can be understood as its capacity to influence the behaviour of other countries through attraction, as opposed to coercion.

[3] Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, p. 5.

"Cultural diplomacy" and "public diplomacy" are highly debated notions and the distinction between them is often abstract.

On the one hand, "cultural diplomacy" as a concept can generally be understood as "the exchange of ideas, information, art, and other aspects of culture among nations and their peoples in order to foster mutual understanding".[4] Moreover, "cultural diplomacy" refers to "a long-term process involving a range of policies, initiatives, and activities for the purpose of advancing national interests […] it concerns three areas of national interest: cultural identity (social), soft power (political), and the creative economy".[5] On the other hand, "public diplomacy" can be defined as "a complex of activities carried out or supported by a state which focuses on influencing public opinion abroad with the aim of reaching or promoting a certain foreign policy goal".[6] In addition, it is generally seen as a "one-way information flow" focused on portraying a highly positive image of one's country to foreign audiences. For this reason, the concept is often associated with propaganda.[7]

The main conceptual difference between "public diplomacy" and "cultural diplomacy" is observed in terms of the entity tasked with undertaking the activities. For the former, the government of a state attempts to manage the international context through facilitating cultural interactions with the aim of influencing foreign audiences.[8] For the latter, professionalised actors in each cultural field engage in the international environment through the medium of cultural resources and facilitate cultural exchanges.

---

[4] Milton C. Cummings, "Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey", 2009, https://www.americansforthearts.org/sites/default/files/MCCpaper.pdf.

[5] Hyungseok Kang, "Reframing Cultural Diplomacy: International Cultural Politics of Soft Power and the Creative Economy", 2011, https://culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-08-loam/Reframing-Cultural-Diplomacy-International-Cultural-Politics-of-Soft-Power-and-the-Creative-Economy-Hyungseok-Kang.pdf.

[6] Erik Pajtinka, "Public Diplomacy as a Theoretical Problem: Searching for a Definition", in *European Journal of Transformation Studies,* vol. 7, no. 2, 2019, pp. 21-32.

[7] Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice", in Jan Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, London: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 13, 16-17.

[8] Hans Tuch, *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas*, New York: St Martin's Press, 1990, p. 3.

In the case of Türkiye however, the conceptual lines become blurred once again. Due to the increased and significant central executive involvement in directing cultural activities and exchanges aimed at foreign public the notion of "public diplomacy" is most often applied.[9] Contrastingly, on the website of the Ministry of Foreign Affairs, the promotion of Türkiye abroad is carried out under the umbrella of "cultural diplomacy".[10] In light of this, the main hypothesis of the paper is that the activities of the Yunus Emre Institute can be placed within the scope of "cultural diplomacy" as an instrument of "public diplomacy"[11] following the differentiation between the main actors involved.

## Turkish Foreign Policy

For the purposes of this study all information regarding the foreign policy agenda of Türkiye is gathered from the official publications of the Turkish government.

The foreign policy of Türkiye is officially described as "the embodiment of a bridge between the tradition and the future".[12] In line with this, four objectives of Türkiye's national foreign policy can be identified.

First, Turkish foreign policy is aimed at strengthening regional peace and security through facilitating the fight against terrorism and extremism (seen as global threats), through promoting and engaging in conflict prevention, peaceful resolution and mediation as means of preventing humanitarian crises, as well as through prioritising regional ownership (through organisations such as the Black Sea Economic Cooperation Organisation or the Southeast European Cooperation Process).[13]

---

[9] Federico Donelli, "Persuading through Culture, Values and Ideas: The Case of Turkey's Cultural Diplomacy", in *Insight Turkey*, vol. 21, no. 3, 2019, pp. 113-134.

[10] Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "Promotion of Türkiye Abroad", https://www.mfa.gov.tr/promotion-of--turkiye-abroad.en.mfa, accessed January 10, 2026.

[11] Mehmet Ali Uğur, Ahmet Fethi Gün, "Turkish Cultural Diplomacy and Yunus Emre Institutes: the Cases of North Macedonia and Serbia", in *Codrul Cosminului*, vol. 2, no. 30, 2004, pp. 325-348.

[12] Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "National Foreign Policy in 'The Century of Türkiye'", 2025, https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa.

[13] *Ibidem.*

Second, the Republic seeks to expand the institutional basis of its foreign relations. This objective should be tackled both through efforts to deepen existing relations (in NATO, the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe, and in the Organisation of Turkic States) and through initiatives to establish new relations.[14]

Third, Türkiye strives to promote economic development and prosperity in its region through regional connectivity via transport corridors.

Fourth, the Republic of Türkiye aims to influence the transformation of the global system into a fairer and more inclusive system. Accordingly, it supports cooperation and effective multilateralism, a humanitarian-development nexus targeting inclusive economic growth and equitable distribution ("The World is Bigger than Five"),[15] humanitarian aid programs, and institutional reform of the UN and other international organisations. Furthermore, the official text emphasised the need for transparency, anti-discrimination measures, dialogue, diversity and inclusive policies.[16]

## Turkish Public and Cultural Diplomacy

On the website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye there is no official publication listing all the institutions, bodies or agencies playing a role in Turkish cultural diplomacy. The only mention of these participants references "the Ministry of Culture and Tourism, non-governmental organisations, the private sector and academic circles" as collaborators of the Ministry of Foreign Affairs.[17] Similarly, the text of Presidential Decrees regulating the organisational structure of the before-mentioned government ministries is not made available on official websites, and no official statement is made on distinctly cultural objectives. Because of this, the present research fails to provide an accurate overview of all the actors involved in Turkish cultural diplomacy.

---

[14] *Ibidem.*

[15] Motto coined by the President Recep Tayyip Erdoğan referencing the five permanent members of the UN Security Council and thus indicating the need for the democratisation of the institution

[16] Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "National Foreign Policy in 'The Century of Türkiye'", 2025, https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa.

[17] *Idem*, "Promotion of Türkiye Abroad", https://www.mfa.gov.tr/promotion-of--turkiye-abroad.en.mfa, accessed January 10, 2026.

In terms of overseas promotion, all activities of state actors involved in Turkish cultural diplomacy aim to: facilitate communication, eradicate prejudices, provide accurate information, forge a positive image, and cultivate awareness. These promotional endeavours play an essential role in achieving the success of cultural diplomacy within the wider framework of the foreign policy agenda.[18] The recurrent events organised by Turkish diplomatic missions focus on promoting a modern global image of the country, as well as its rich cultural traditions. Some of the annual events organised all across the world are: "Turkish culture days/weeks", "Turkish film days", "Turkish food week", festivals, various art exhibitions, dance performances, concerts, conferences and seminars on culture and art, poem readings, literature days.[19] It can be observed that most cultural activities and events follow two complementary levels, mainly high culture (literature, modern art, education) and popular culture. On each level, both public and private actors participate.[20]

## The Yunus Emre Institutes

The Yunus Emre Foundation was established by law number 5653 in 2007 "to promote Türkiye, Turkish language, its history and culture and art, make such related information and documents available for use in the world, provide services abroad to people who want to have education in the fields of Turkish language, culture and art, to improve the friendship between Türkiye and other countries and increase the cultural exchange".[21]

It is the first public organisation systematically building cultural links with foreign societies, both at home (targeting minorities living within Türkiye) and abroad (focus on Turkish Diaspora communities and on foreign citizens interested in Turkish culture). It was created in order to facilitate a better coordination of Turkish cultural centres through a structure affiliated to the government. The Yunus Emre Institutes represent the branches of the foundation in different countries of the world. They were created following the model

[18] *Ibidem.*

[19] Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "Cultural Activities Organised Abroad and Bilateral Agreements", https://www.mfa.gov.tr/cultural-activities-organized-abroad.en.mfa, accessed February 1, 2026.

[20] Donelli, *art. cit.*, p. 113-134.

[21] Yunus Emre Enstitüsü, "Yunus Emre Institute", 2026, https://www.yee.org.tr/en/node/59.

of other cultural institutes such as the Goethe Institute or the British Council. Their location reflects the prioritisation of the Balkan and Middle East regions, in accordance with the strategic promotion of a common cultural heritage and cultural proximity to countries in those areas.[22] Correspondingly, the first centre was opened abroad in 2007 and located in Sarajevo. Currently, there are 93 branches of the Institute in 69 countries.[23]

According to the Institute's President, the organisation's vision is to "connect with people around the world who build bonds with Türkiye and increase the number of friends of Türkiye", while its mission is to "increase Türkiye's international recognition, reliability, and prestige". The Institute's contribution in Turkish cultural diplomacy is guided by the motto "From Türkiye woven with iron railways to Türkiye weaving the world with cultural networks in its 100th year" and applies Yunus Emre's principle "Let's get to know each other".[24]

The primary activity of the Yunus Emre cultural centres abroad is teaching the Turkish language. The Institute provides several formats for language learning mainly through a distant Turkish teaching portal (independent study), through educational videos, through online courses (with a teacher) and on site courses Additional activities of the Institutes cover fields like visual art, ecological art, traditional craftsmanship and skills, archaeology, food and cultural diplomacy training.[25]

The "I prefer Turkish Initiative" is one of the most relevant programs launched by the Yunus Emre Institute in various host countries. In simple terms, this initiative aims to introduce Turkish as an elective foreign language in official curricula, alongside English, German, French or Spanish. As part of this effort, the Institute is involved in the development of school curricula and in the preparation of textbooks for first and second level of basic education. This initiative was successful in Romania (Constanța), Jordan (Amman), Bosnia and Herzegovina (Sarajevo and Mostar), Georgia (Tbilisi and Batumi), Japan (Tokyo) and Poland (Warsaw).[26]

---

[22] Donelli, *art. cit*., pp. 113-134.

[23] Yunus Emre Enstitüsü, *art. cit*.

[24] Aliy Abdurrahman, "President's Message", 2024, https://www.yee.org.tr/en/node/60.

[25] Yunus Emre Enstitüsü, "Learn Turkish", 2026, https://turkce.yee.org.tr/en/.

[26] *Idem*, "Elective Turkish Courses", 2026, https://www.yee.org.tr/en/node/69.

## Case Study: The Yunus Emre Institute in Constanța, Romania

The last official census recorded that 20.945 ethnic Turks lived in Romania in 2021, with 16.121 residing in Constanța county.[27] Turkish culture is visibly present in Constanța not only as a consequence of the long history of cohabitation of Romanian and Turkish communities in the area, but also because of the existence of several educational centres and departments in public institutions dedicated to the Turkish minority. The Kemal Atatürk National College in Medgidia, the Zübeyde Hanım Kindergarten in Constanța, and the Romanian-Turkish and English-Turkish departments of Ovidius University of Constanța are only a few examples. Moreover, a Turkish school is in the process of being built in Constanța by the Maarif Foundation as an addition to the already-existing one in Bucharest.[28]

In the remainder of this section this study will offer a comprehensive list of all the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța Romania for the period between July 2025 and January 1st 2026.[29] The main recurrent activities are: Turkish language courses, Turkish language proficiency exams, traditional Ebru water painting courses and workshops, soap figurines workshops. These activities represent the foundation of the Institute's work in a host country.

During the six month period subjected to analysis the Institute was involved in 15 school visits as part of the "I prefer Turkish" Initiative in which pupils participated in Turkish language classes, Ebru painting workshops, soar sculpture making, general knowledge quizzes and various games; it hosted or attended 5 commemoration events – 2 dedicated to significant historical events (30.08 Turkish Victory Day, 29.10 the 102 year anniversary of the Republic) and 3 to the passing of relevant figures (22.10 Prof. Dr. Mustafa Ali Mehment who was involved in the cultural dialogue between Romania and

[27] Institutul Național de Statistică, "Populația după etnie la recensămintele din perioada 1930-2021 (Etnii, Județe) – Tabel 2.01", 2021, https://www.recensamantromania.ro/rezultate-rpl-2021/rezultate-definitive/.

[28] Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "Our Kinsmen in Romania/ Türkiye-Romania Bilateral Cultural Relations", 2021,
https://www.mfa.gov.tr/Romanya_Kulturel_en.en.mfa.

[29] Retrieved from the Instagram page of the Yunus Emre Institute in Constanța, https://www.instagram.com/yeekostence?igsh=dG1sYml2cmd5bGlj, accessed January 28, 2026.

Türkiye, 10.11 Mustafa Kemal Atatürk founder of the Republic of Türkiye, 27.12 Turkish national poet Mehmet Akif Ersoy) – it received/paid 10 visits from/to relevant figures (2.07 and 20.08 by General Major Abdullah Soydemir interim commander of the South Eastern Multinational Corps of NATO, 9.10 by the embassy's domestic affairs counsellors, 17.10 to the Turkish Minister of Justice, 20.10 and 28.10 by the new Consul General of Türkiye, Derya Dingiltepe, 20.10 visit to the National Military Museum "Regele Ferdinand I" – for possible collaboration, 21.10 by the representatives of the National Administration of Romanian Waters – environment and water protection efforts, 11.11 by the Vice President of the Department for Turkic State Relations of the Provincial Organisation of the AK Party, 23.12 by the President of the Romanian Illustrators' Club, Patricia Suliman) and organised 10 events for the celebration of international/national days (11.07 Aşure Day - Turkish dish symbolising the harmonious cohabitation of various cultures, the spirit of sharing and the feeling of societal unity- 15.07 Democracy and National Unity Day, 29.09 International Turkish Language Day – language courses, Ebru painting, flower making out of silkworm cocoons, soap figurines and calligraphy, 1.10 International Coffee Day, 5.10 Education Day, 24.11 Turkish Professor/Teacher Day, 3.12 International People with Disabilities Day, 5.12 International Turkish Coffee Day– presentation of the history, coffee and dessert tasting, 15.12 International Turkic Family Languages Day, and 18.12 National Minorities Day).

All other events organised by the Yunus Emre Institute in Constanța that cannot be classified in a distinct category are listed in the table below.

Table 1 Activities of the Yunus Emre Institute in Constanța between July and December 2025

| **Date** | **Event** |
|---|---|
| 06.07 – 01.08.2025 | Participation of Romanian pupils studying Turkish at the Turkish Summer School in Türkiye |
| 09.07.2025 | Call launched for scholarship programs for Turkish citizens living in Diaspora |
| 13.07.2025 | Turkish breakfast with A1 students |
| 15.08.2025 | Hot air balloon painting workshop for children |
| 23.08.2025 | Flower making from silkworm cocoons workshop for children |
| 01.09.2025 | Certification program in Turkology |

| Date | Event |
|---|---|
| 7-8.09.2025 | The Istanbul State Orchestra to play in the Casino in Constanța as part of the George Enescu International Festival |
| 06.10.2025 | Anadolu University – opportunity to take exams from anywhere in the world |
| 09.10.2025 | Shadows theatre creative workshop for children |
| 08.10.2025 | Architecture models contest – Romanian and Turkish architecture |
| 17.11.2025 | Call for registering at the Istanbul Education Summit (to take place between 5-6 December) – "Healing the World through Education" |
| 28.11.2025 | School event with Romanian and Turkish traditional dishes |
| 09.12.2025 | Children's contest for Turkish poetry reciting |
| November-December | "Following Cultural Legacy – the Balkans" (7 week program for Turkish language courses with participants from 10 countries) |
| 17.12.2025 | book launch "Secolul Armoniei 1923-2023 – Romanian Turkish relations" |

## Analysis

In order to provide an answer to the research question "How do the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța reflect the objectives of the Turkish foreign policy cultural agenda?", this section will correlate the recurrent cultural themes found in the activities of the Yunus Emre centre in Constanța to the a) stated objectives and b) deduced values of official foreign policy. The extent of this correlation observed on the basis of the analysis will serve as the criterion validating or invalidating the hypothesis that the Yunus Emre Institute acts within the scope of "cultural diplomacy", while it also serves as an instrument for Turkish "public diplomacy".

The activities undertaken by the Yunus Emre Institute in Constanța can be considered successful at least in pursuing the aims of any Turkish actor involved in cultural diplomacy exposed in the official agenda statement. Both the school visits and the meetings with relevant Romanian and Turkish authorities indeed facilitate communication between Romanian and Turkish communities, the educational posts on social media, the different courses or workshops organised and the commemoration of important historical events can be considered a forum where accurate information about Turkish culture

is provided to the public in Constanța**,** and the celebrations of some international/national days such as International People with Disabilities Day, the Democracy and National Unity Day or National Minority Day does show the Institute's commitment to cultivate awareness. When it comes to the aims of eradicating prejudices and forging a positive image a comprehensive evaluation of their fulfilment would require a qualitative analysis of a public opinion survey which falls outside of the scope of this paper.

The first objective of the Turkish foreign policy is focused on strengthening regional peace and security. For the six month period investigated in this research, there were no events organised or participated in that completely overlap with this aim. However, the choice to inform the Romanian public (through Instagram and Facebook posts) specifically of the visits received by the director of the branch in Constanța from representatives of NATO (military security) and the National Administration of Romanian Waters (environmental security), as well as the visit paid to the National Military Museum can be taken as reflections of the commitment to this goal. Moreover, the prioritisation of education as shown through the celebration of World Education Day and Turkish Professor/Teacher Day, the promotion of the Istanbul Education Summit (with the motto of "Healing the World Through Education"), the 15 schools visits and the 5 educational posts on various topics, coupled with events highlighting the friendly relations between Romania and Türkiye (football matches, architectural models contest, common traditional dishes, the book launch and the participation of Romanian pupils in the Turkish Summer School) can also be interpreted as soft power efforts intended to prevent conflicts and facilitate mediation through familiarity building at the level of the society.

The second objective to expand the institutional basis of Türkiye's foreign relations is pursued at regional level through the "I prefer Turkish" initiatives carried out in several schools in Constanța. Through the Institute's efforts to expand the Turkish knowledge of Romanian pupils, it effectively lays the ground for the inclusion of Turkish as an elective foreign language in school curricula and thus furthering the institutionalisation of the language. Activities that fall under the scope of this objective serve as mechanisms to deepen the existing relationship between Romania and Türkiye, which in turn, can facilitate later development of this country's relationship with

Europe. In addition, possible cooperations between Romanian organisation (like the National Administration of Romanian Waters or the National Military Museum) and the Yunus Emre Institute, or partnerships between universities (Anadolu University opportunity) also represent ways in which the institutional basis of Türkiye's foreign relations is expanded.

There are no activities of the Institute identified that reflect the third objective of Turkish national foreign policy to promote economic development and prosperity in the region.

The fourth objective is the broadest one and thus also the most visible one through the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța. The events celebrating Aşure Day (symbol for societal unity and multiculturalism), National Minorities Day, International People with Disabilities Day and Education Day, as well as the events commemorating personalities involved in the facilitation of dialogue between Romanian communities and Turkish ones, reflect de commitment to make the global system more fair and inclusive through the promotion of anti-discrimination, dialogue and diversity. The meetings with representatives of NATO and of the Department for Turkic State Relations of the Provincial Organisation of the AK Party highlight Türkiye's commitment to multilateralism, as exposed in this aim.

Consequently, it was observed that three out of the four stated national foreign policy objectives of Türkiye are reflected to some degree in the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța. This can be understood as an genuine indication that the activities undertaken as part of the "cultural diplomacy" represent an instrument of the country's "public diplomacy" due to their adherence to guidelines set by the relevant government body.

By analysing the choice of words in the official texts published by the Ministry of Foreign Affairs concerning Turkish foreign policy priorities, the following words or idioms were found as repetitive: international community, peace, multilateralism, universal human values, solidarity, humanitarian development, inclusivity, diversity, dialogue, and anti-discrimination. It follows that the intentional reiteration of these terms or expressions demonstrates their apparent importance for the Ankara government. Consequently, they are considered the deduced principles & values of official Turkish foreign policy. The key words identified in the formulation of Instagram posts covering the activities of the Institute exposed in this section are: tradition,

pride, friendship, dialogue, respect, education, shared cultural heritage and gratitude. Their repetition emphasises the practical values wished to be associated with Turkish culture.

## Conclusion

In short, this study achieved three out of four of its initial aims, mainly to provide an overview of Turkish foreign policy and its objectives, to present the Yunus Emre Institute and to showcase the activities of the branch in Constanța. The goal to present the country's international cultural agenda through its public and cultural diplomacy strategies could not be realised in full due to the limitations posed by the inaccessibility of the data required to do so. Generally, the paper offered a simple framework provided by official statements of policy, that serves as the basis for the analysis of practical activities and initiatives undertaken by the Institute, and the subsequent interpretations.

The main shortcoming of this study lays in the limited access to comprehensive and detailed official publications concerning the mechanisms behind Turkish cultural diplomacy, especially in terms of actors involved and, more importantly, distinct cultural objectives.

To answer the research question, the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța reflect three of the four stated objectives of Turkish foreign policy, mainly of strengthening regional peace and security, expending the institutional base of Türkiye's foreign relations and influencing the transformation of the global system into a fairer and more inclusive one, through the facilitation of dialogue at the level of the local communities (especially for pupils, but also with public authorities), the promotion of traditional Turkish art and cuisine, through education and knowledge development. Also, they strive towards fulfilling the tasks expected of any actor involved in Turkish cultural diplomacy, mainly that of facilitating communication, eradicating prejudices, providing accurate information, forging a positive image and cultivating awareness. It can be inferred that the self-perception of the Turkish foreign policy embodying a bridge between tradition and future expressed in official statements is greatly highlighted in the activities of the Institute and in the portrayal of these activities on social media.

The findings of this paper emphasise a significant consistency between the official foreign policy agenda of Türkiye and the activities of the Yunus Emre Institute in Constanța Romania which also supports the theoretical conceptualisation of "cultural diplomacy" as a tool of "public diplomacy" due to the clear implementation of state guidelines in the daily undertakings of a cultural institution. Therefore, at the level of this research, the Yunus Emre Institute can be considered the "cultural ambassador" of Türkiye due to its extensive and active involvement in the local community's life. Nevertheless, further qualitative research is required in order to determine the success in cultivating a positive image of the country to the Romanian public in the analysed region.

**Bibliography**

1. Abdurrahman, Aliy (2024), "President's Message", https://www.yee.org.tr/en/node/60.
2. Cummings, Milton C. (2009), "Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey", https://www.americansforthearts.org/sites/default/files/MCCpaper.pdf.
3. Donelli, Federico (2019), "Persuading through Culture, Values and Ideas: The Case of Turkey's Cultural Diplomacy" in *Insight Turkey*, vol. 21, no. 3, 113-134.
4. Institutul Național de Statistică (2021), "Populația după etnie la recensămintele din perioada 1930-2021 (Etnii, Județe) – Tabel 2.01", https://www.recensamantromania.ro/rezultate-rpl-2021/rezultate-definitive/.
5. Kang, Hyungseok (2011), "Reframing Cultural Diplomacy: International Cultural Politics of Soft Power and the Creative Economy", https://culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-08-loam/Reframing-Cultural-Diplomacy-International-Cultural-Politics-of-Soft-Power-and-the-Creative-Economy-Hyungseok-Kang.pdf.
6. Melissen, Jan (2005), "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice", in Melissen, Jan (ed.), *The New Public Diplomacy*: Soft Power in International Relations, London: Palgrave Macmillan.

7. Nye, Joseph (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
8. Pajtinka, Erik (2019), "Public Diplomacy as a Theoretical Problem: Searching for a Definition" in *European Journal of Transformation Studies*, vol. 7, no. 2, 21-32.
9. Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs (2021), "Our Kinsmen in Romania/Türkiye-Romania Bilateral Cultural Relations", https://www.mfa.gov.tr/Romanya_Kulturel_en.en.mfa.
10. Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs (2025), "National Foreign Policy in 'The Century of Türkiye'", https://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa.
11. Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "Cultural Activities Organised Abroad and Bilateral Agreements", https://www.mfa.gov.tr/cultural-activities-organized-abroad.en.mfa, accessed February 1, 2026.
12. Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, "Promotion of Türkiye Abroad", https://www.mfa.gov.tr/promotion-of--turkiye-abroad.en.mfa, accessed January 10, 2026.
13. Tuch, Hans (1990), *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas*, New York: St Martin's Press.
14. Uğur, Mehmet Ali; Gün Ahmet Fethi (2024), "Turkish Cultural Diplomacy and Yunus Emre Institutes: the Cases of North Macedonia and Serbia" in *Codrul Cosminului*, vol. 2, no. 30, 325-348.
15. United Nations World Tourism Organization (2025), "UN Tourism Data Dashboard", https://www.untourism.int/tourism-data/un-tourism-tourism-dashboard.
16. Yunus Emre Enstitüsü (2026), "Learn Turkish", https://turkce.yee.org.tr/en/.
17. Yunus Emre Enstitüsü (2026), "Yunus Emre Institute", https://www.yee.org.tr/en/node/59.
18. Yunus Emre Enstitüsü (2026), "Elective Turkish Courses", https://www.yee.org.tr/en/node/69.

19. “Yunus Emre Enstitüsü Constanța”, https://www.instagram.com/yeekostence?igsh=dG1sYml2cmd5bGlj, accessed January 28, 2026.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 179-208

# LA RESPONSABILITE PENALE DU CHEF HIERARCHIQUE : ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LE STATUT DE ROME ET LE DROIT PENAL MILITAIRE CONGOLAIS

# THE PENAL RESPONSABILITY OF THE HIERARCHICAL SUPERIOR : A COMPARATIVE STUDY BETWEEN THE ROME STATUTE AND THE CONGOLESE PENAL MILITARY LAW

**Nickson Bondo Museka**[1]
**Armel Kabila Muteke**[2]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.09**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *The criminal liability of military and civilian commanders for crimes committed by their subordinates is a central issue in international humanitarian law and comparative criminal law. This question is particularly significant in the Democratic Republic of the Congo (DRC), where prolonged armed conflicts and serious human rights violations have raised concerns regarding the accountability of military leaders and hierarchical authorities. This article examines the legal framework of superior responsibility in three legal systems: Congolese military criminal law, and the Rome Statute establishing the International Criminal Court (ICC). It investigates how the Rome Statute influences the Congolese legal system in holding commanders criminally accountable for international crimes. Through comparative analysis, the study identifies convergences and divergences in the scope of authority, duty of prevention, and consequences of omissions within the chain of*

[1] Nickson Bondo Museka est professeur à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Kamina (ISTM-Kamina), République démocratique du Congo. Email : bondonickson@gmail.com.
[2] Armel Kabila Muteke est assistant de 2ème mandat à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Kamina (ISTM-Kamina), République Démocratique du Congo. Email : kabilaarmel@gmail.com.

*command. The findings aim to enhance understanding of commanders' legal obligations and to provide recommendations for the effective implementation of international law and national criminal law in the DRC context.*
**Keywords***: Superior responsibility, Military commanders, international humanitarian law, Rome Statute, Congolese criminal law, Accountability, DRC.*

## Introduction

La responsabilité pénale des chefs militaires et civiles pour les crimes commis par leurs subordonnés constitue un enjeu central en droit international humanitaire et en droit pénal comparé. Cette question revêt une importance particulière dans le contexte de la République démocratique du Congo (R.D Congo), où les conflits armés prolongés et les violations graves des droits humains ont soulevé des interrogations sur la responsabilité des commandants militaires et autres autorités hiérarchiques.[3] Les chefs militaires détiennent une position de contrôle et de commandement qui leur impose un devoir juridique de prévention et de répression des infractions commises par leurs subordonnés. Responsabilité à ce devoir engage leur responsabilité personnelle et peut constituer une violation du droit pénal national ou international.

Plusieurs analyses dans la littérature se focalisent sur la notion de la responsabilité des chefs militaires au regard du Statut de Rome de la CPI, indistinctement des systèmes juridiques nationaux.[4] Peu d'entre-elles font

[3] Voir, entre autres : Sergiu Mișcoiu, Jean-Michel De Waele et Andreea Bianca Urs (dir.*), Maquisards, rebelles, insurgés... politiques. Le devenir des chefs de guerre africains*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2023; Dominique Kenge Mukinayi, Sergiu Mișcoiu, « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes », dans *Studia Europaea*, no. 2, 2020, pp. 105-132 ; Andreea Bianca Urs, Sergiu Mișcoiu, « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Sergiu Mișcoiu, Delia Pop-Flanja (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2021, pp. 11-28 ; Sergiu Mișcoiu, « Les militaires au pouvoir en Afrique : un champ scientifique en perpétuelle évolution », dans Hygin Kakaï, Sergiu Mișcoiu (dir.), *Militarisation de la vie politique en Afrique : frontières et distance avec la démocratie*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2026, pp. 15-33.

[4] Voir par example, Gerhard Werle and Florian Jessberger, *Principles of International Criminal Law*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press, 2020 ; Robert Cryer et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 4th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2019; William A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020; Antonio Cassese, *International Criminal Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 383–385; Claus Kress and Kai Ambos, *International Criminal Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 152–160.

une étude comparative entre les systèmes judiciaires nationaux et le droit international en matière de responsabilité pénale de chefs militaires. Le présent article se propose de combler ce gap dans la littérature. Il 'examine la responsabilité pénale du chef hiérarchique dans deux systèmes juridiques, notamment en droit pénal congolais et le Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale (CPI); et analyse comment le Statut de Rome de la CPI influence-t-il le droit positif congolais en matière de responsabilité pénale des chefs hiérarchique lors des crimes internationaux.

La comparaison entre ces régimes permet d'identifier les convergences et divergences en matière de responsabilité des supérieurs et d'évaluer la manière dont ces standards peuvent informer la réforme du droit congolais. Plus précisément, l'étude vise à analyser, du point de vue du Statut de Rome de la CPI, les fondements juridiques de cette responsabilité et leur influence juridique sur le système juridique congolais en établissant, les conditions d'autorité et de contrôle, l'étendue du devoir de prévention, ainsi que les implications de l'omission dans la chaîne de commandement. Cette analyse comparative revêt une importance indubitable plus particulièrement dans un pays comme la R.D Congo où les violations du droit international humanitaire (DIH) commises lors de conflits armés internes ont soulevé la nécessité d'évaluer les mécanismes de responsabilisation des supérieurs hiérarchiques, en particulier dans les Forces armées de la RDC (FARDC).

Ainsi donc, cette analyse comparative apportera, d'une part, une contribution académique à la compréhension des obligations juridiques des commandants militaires et; d'autre part, elle formulera des recommandations pour une meilleure mise en œuvre du droit l'international et du système juridique national en matière pénale.

## Revue de la littérature

La littérature récente sur la responsabilité des supérieurs hiérarchiques dans les conflits armés s'est largement développée, notamment à la lumière de la jurisprudence de la CPI et des tribunaux pénaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Selon Antoine Cassese, la responsabilité des commandants repose sur le principe de « command responsibility », qui impose à un supérieur de prévenir, sanctionner et signaler les crimes commis

par ses subordonnés.[5] Kress et Ambos insistent sur le rôle de l'omission et du contrôle effectif, soulignant que la connaissance ou la possibilité raisonnable de connaître le crime constitue un élément central de la responsabilité.[6]

Plusieurs auteurs africains ont étudié l'application de ces standards dans le contexte africain, et particulièrement en R.D Congo. Jean-Marie Kabamba, par exemple, note que le droit pénal militaire congolais consacre des principes de responsabilité hiérarchique inspirés du Statut de Rome de la CPI, mais que leur mise en œuvre reste limitée en raison de lacunes institutionnelles et d'un faible accès à la justice militaire.[7] Pierre Mukendi, pour sa part, estime que l'absence d'une jurisprudence consolidée sur les chefs militaires rend difficile l'établissement de responsabilités objectives pour les crimes de guerre ou les violations graves des droits humains.[8] Ces études montrent une convergence sur le principe que les supérieurs doivent agir de manière proactive pour prévenir les infractions commises par leurs subordonnés, mais mettent en évidence des défis pratiques pour la mise en œuvre effective en R.D Congo.

Enfin, le Statut de Rome de la CPI établit une responsabilité pénale individuelle claire pour les supérieurs hiérarchiques, qu'ils soient militaires ou civils, dans son article 28.[9] La jurisprudence de la CPI, notamment dans les affaires *Lubanga*, *Katanga* et *Bemba*, confirme que la connaissance effective ou la connaissance présumée d'un crime et l'inaction constituent des bases suffisantes pour engager la responsabilité pénale.[10] Ces travaux mettent en évidence la nécessité d'un contrôle effectif et de la mise en œuvre de mesures concrètes pour prévenir ou réprimer les infractions.

---

[5] Cassese, *op. cit*. pp. 383–385.

[6] Kress et Ambos, *op. cit.,* pp. 152–160.

[7] Jean-Marie Kabamba, "La responsabilité pénale des chefs militaires en RDC: enjeux et perspectives", dans *African Journal of International Criminal Law,* no. 15, 2020, p. 45.

[8] Pierre Mukendi, *Le droit pénal militaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa: Université de Kinshasa Press, 2021, pp. 112–118.

[9] Statut de Rome de la CPI, article 28.

[10] Cour pénale internationale, "Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo", ICC-01/04-01/06, Judgment, 14 March 2012, §§ 1356; Cour pénale internationale (CPI), "Prosecutor v. Germain Katanga", ICC-01/04-01/07, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 mars 2014, §§ 1100–1105.

En synthèse, la littérature internationale et nationale converge sur quelques principes essentiels : (i) la responsabilité pénale des supérieurs repose sur le contrôle effectif et le devoir de vigilance, (ii) l'omission constitue un élément central de cette responsabilité, et (iii) le lien hiérarchique doit être clairement identifié. Toutefois, l'application pratique de ces standards varie selon les systèmes juridiques et les contextes institutionnels, ce qui justifie une analyse comparative approfondie pour la R.D Congo. Cet article vise à combler ce gap dans la littérature, non seulement en comparant le fondement juridique de la responsabilité pénale des chefs militaires hiérarchiques du Statut de Rome avec celui de la R.D Congo, mais aussi et surtout en analysant l'impact du premier sur le second.

L'analyse de la responsabilité pénale des chefs militaires hiérarchiques s'appuie sur plusieurs théories et concepts doctrinaux. La théorie de la responsabilité du supérieur (« command responsibility »), issue du droit coutumier et codifiée dans le Statut de Rome, postule que le supérieur hiérarchique est responsable non seulement pour ses actes directs, mais également pour l'omission de prévenir ou de sanctionner les crimes commis par ses subordonnés.[11] Antoine Cassese souligne que la responsabilité des supérieurs hiérarchiques découle d'une obligation coutumière d'exercer un contrôle sur les subordonnés et de prévenir ou punir les crimes.[12] Pour sa part, Kai Ambos précise que cette responsabilité est autonome et peut être engagée même sans connaissance directe des crimes, dès lors que le supérieur a manqué à son devoir de contrôle.[13]

La jurisprudence a également confirmé le caractère coutumier de la responsabilité du supérieur hiérarchique. Dans l`Affaire Čelebići (TPIY, 1998), le Tribunal affirme que la responsabilité du supérieur hiérarchique est une règle de droit coutumier et peut être engagée sur la base de la connaissance présumée et de l'inaction.[14] De même, dans l'Affaire Akayesu (TPIR, 1998), le Tribunal élargit l'application aux autorités civiles et confirme

---

[11] Antonio Cassese, *International Criminal Law*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 187–190.

[12] *Ibidem.*

[13] Kai Ambos, *Principles of International Criminal Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 422–430.

[14] Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, "Prosecutor v. Delalić et al. (Čelebići case)", Case No. IT-96-21-T [Judgment], La Haye, Netherlands, 1988, https://www.icty.org.

que le manquement à prévenir ou punir constitue une violation de l'obligation coutumière.[15] Étant le premier exemple historique de la responsabilité du commandant pour les crimes commis par ses subordonnés, l'affaire Yamashita (TPI, 1945) pose la norme coutumière selon laquelle l'ignorance ne protège pas le supérieur hiérarchique.[16]

## Comparaison du fondement juridique de la responsabilité du chef hiérarchique entre le Statut de Rome et le droit congolais

1. Fondement juridique du Statut de Rome

Jackson et Arnold proposent une analyse systématique et critique de chacune des composantes de l'article 28, non seulement en s'appuyant sur le texte même du Statut, mais aussi sur la jurisprudence moderne (notamment « Prosecutor v. Bemba » à la CPI) et les débats doctrinaux contemporains.[17] Leur objectif est de dégager ce que cet article signifie en droit et comment il devrait être interprété et appliqué, plutôt qu'une simple paraphrase ou historique du texte. Ils discutent aussi d'une question de fond très débattue : la nature juridique de la responsabilité du supérieur - est-ce un mode de participation assimilable à de la complicité, ou bien une infraction autonome fondée sur l'omission.[18] L'interprétation de l'article 28 du Statut de Rome de la CPI par rapport à la responsabilité pénale du chef hiérarchique a largement influencée celle des droits congolais et canadiens.

Conformément à la doctrine dominante et à l'article 28 du Statut de Rome de la CPI, la responsabilité du supérieur hiérarchique repose sur la réunion de trois éléments essentiels : le lien de subordination, la connaissance (réelle ou présumée) et l'omission fautive.[19] La responsabilité du supérieur hiérarchique est codifiée à l'article 28 du Statut de Rome de la CPI qui stipule qu'un supérieur militaire est pénalement responsable des crimes commis par

[15] Tribunal pénal international pour le Rwanda, "Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu", Case No. ICTR-96-4-T [Judgment], Arusha, Tanzania, 1988, https://unictr.irmct.org.

[16] Trial of Japanese Major War Criminals, "United States v. Tomoyuki Yamashita", Judgment, 7 December 1945, U.S. Military Commission, Manila, Philippines.

[17] Miles Jackson and Roberta Arnold, "Article 28: Responsibility of Commanders and Other Superiors Chapitre", dans Kai Ambos (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*: Article-by-Article Commentary, 4th edition, 2021.

[18] *Ibidem.*

[19] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 28.

ses subordonnés si : (i) Il avait autorité effective sur eux; (ii) Il savait ou devait savoir que les subordonnés commettaient ou allaient commettre de tels crimes; et (iii) Il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour prévenir ou réprimer ces crimes.[20] Les supérieurs civils sont également responsables s'ils avaient le contrôle effectif sur les auteurs de crimes et n'ont pas empêché ou puni les violations.[21]

En premier lieu, le lien de subordination suppose que le supérieur hiérarchique exerce un contrôle effectif sur ses subordonnés.[22] Ce critère, central dans la jurisprudence internationale, implique un pouvoir matériel de donner des ordres et d'en assurer l'exécution. Il ne s'agit pas d'un lien formel, mais d'une capacité réelle d'influence sur le comportement des subordonnés.[23] En deuxième lieu, la connaissance (réelle ou présumée), le supérieur est supposé savoir ou avoir su que des crimes étaient commis.[24] En d'autres termes, la connaissance (réelle ou présumée) constitue l'élément intellectuel de la responsabilité. Le supérieur est tenu responsable s'il savait ou, au regard des circonstances, aurait dû savoir que des crimes étaient commis ou allaient l'être. Cette norme introduit une forme de négligence qualifiée, particulièrement dans le cas des chefs militaires.[25] En troisième lieu, l'omission fautive quant à elle, suppose que le supérieur n'a pas pris les mesures nécessaires pour prévenir ou punir.[26] Elle implique que le supérieur n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour prévenir les crimes ou en punir les auteurs. Cette obligation est une obligation de moyens renforcée, appréciée en fonction des capacités concrètes du supérieur et du contexte opérationnel.[27]

---

[20] *Ibidem,* par. 2.

[21] *Ibidem.*

[22] Cassese, 3rd ed., *op. cit*., p. 188; Ambos, *op. cit*., p. 425.

[23] "Prosecutor v. Delalić et al. (Čelebići case)", IT-96-21-A, § 256.

[24] *Ibidem*, p. 189.

[25] "Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo", ICC-01/05-01/08, jugement de première instance, 2016.

[26] Ambos, *op. cit.,* p. 428.

[27] William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Au-delà de ces trois conditions classiques, l'analyse juridique distingue également : - l'élément matériel (*actus reus*), qui comprend notamment l'existence d'un contrôle effectif sur les subordonnés ainsi que la commission de crimes par ces derniers ; -l'élément psychologique (*mens rea*), qui repose sur la connaissance effective ou la possibilité raisonnable de connaître les crimes, selon le standard applicable (militaire ou civil).[28] À cet égard, Miles Jackson et Roberta Arnold soulignent que ces éléments doivent être compris de manière systémique : la responsabilité du supérieur hiérarchique constitue moins une simple participation aux crimes qu'une responsabilité autonome fondée sur la violation d'un devoir de contrôle et de diligence.[29]

Inspiré du droit pénal comparé (Statut de Rome), le principe de diligence implique que le supérieur doit adopter toutes les mesures raisonnables pour empêcher la commission d'infractions.[30] Une inaction délibérée ou une négligence grave peut constituer une faute pénale.[31] Afin d'établir la responsabilité pénale des chefs ou supérieurs hiérarchiques, les systèmes juridiques congolais et canadien, ainsi que le Statut de Rome, distinguent la responsabilité pour actes positifs (ordres illégaux) et pour omissions (ne pas empêcher ou punir). Cette distinction est essentielle pour évaluer la responsabilité dans le contexte congolais, où l'autorité de commandement peut être formelle mais le contrôle effectif limité.[32] En combinant ces concepts, le cadre théorique permet d'analyser la responsabilité des chefs militaires congolais à la lumière des standards internationaux et comparés. Il sert également de base pour évaluer les réformes nécessaires pour assurer une meilleure responsabilisation et prévention des violations graves du DIH.

2. La responsabilité pénale des chefs militaires en droit congolais

Comme nous allons le démontrer dans les sections suivantes, si les juridictions congolaises reconnaissent formellement les trois éléments constitutifs de la responsabilité pénale du chef hiérarchique tels que développés à l'article 28 du Statut de Rome, en l'occurrence le lien de subordination, la

[28] Otto Triffterer and Kai Ambos (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: Commentary*, 4th ed., 2021.
[29] Jackson and Arnold, *art. cit.*
[30] *Ibidem.*
[31] *Ibidem.*
[32] Kabamba, *op. cit*.

connaissance (réelle ou présumée) et l'omission fautive), leur mise en œuvre demeure parfois marquée par une interprétation plus pragmatique que strictement doctrinale. La responsabilité pénale des chefs militaires en R.D Congo est encadrée par plusieurs textes législatifs et réglementaires, parmi lesquels le Code pénal militaire (loi n° 18/008 du 13 avril 2018) et certaines dispositions du Code pénal congolais (loi n° 13/023 du 25 août 2013). Ces instruments visent à responsabiliser les militaires à tous les niveaux hiérarchiques, en particulier les commandants, pour les infractions commises par leurs subordonnés dans le cadre du service ou des opérations militaires.

L'article 35 du Code pénal militaire congolais dispose que : « Tout chef militaire est responsable des crimes et délits commis par ses subordonnés lorsqu'il avait connaissance ou devait raisonnablement avoir connaissance de ces infracti4ons et n'a pas pris les mesures nécessaires pour les prévenir ou les réprimer ».[33] Cette disposition reflète l'influence du Statut de Rome de la CPI sur le législateur congolais. Elle souligne deux éléments clés : le contrôle effectif et la connaissance ou possibilité de connaissance des infractions. En complément, l'article 36 prévoit que : « La responsabilité pénale du supérieur hiérarchique peut être engagée même en l'absence d'ordre direct, si l'infraction résulte de l'omission du supérieur à exercer ses fonctions de commandement et de surveillance ».[34] Ainsi, la législation congolaise reconnaît explicitement que l'inaction d'un supérieur constitue une base de responsabilité, conformément aux standards internationaux.

3. Conditions de mise en œuvre de la responsabilité

a) Le lien hiérarchique et le contrôle effectif

La conception doctrinale de la responsabilité du supérieur hiérarchique, telle qu'issue de l'article 28 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et développée notamment par Miles Jackson et Roberta Arnold,[35] trouve un écho significatif dans la pratique des juridictions militaires congolaises. Toutefois, cette réception demeure partielle et marquée par des adaptations contextuelles. Le lien hiérarchique constitue la condition sine qua non pour engager la responsabilité pénale d'un supérieur. La jurisprudence militaire

[33] Code pénal militaire congolais, article 35.

[34] *Ibidem,* article 36.

[35] Miles Jackson and Roberta Arnold, "Article 28: Responsibility of Commanders and Other Superiors", dans Triffterer and Ambos (dir.), *op. cit.*

congolaise a précisé que le supérieur doit avoir un pouvoir réel de contrôle sur les subordonnés pour que sa responsabilité soit engagée.[36]

S'agissant du lien de subordination, la jurisprudence internationale, notamment dans l'affaire Prosecutor v. Delalić et al. (Čelebići case), définit le contrôle effectif comme la capacité matérielle de prévenir ou de punir les crimes commis par les subordonnés.[37] En revanche, les juridictions militaires congolaises tendent à déduire ce contrôle de la position hiérarchique formelle du supérieur, en se fondant sur son grade ou sa fonction au sein de la chaîne de commandement, notamment dans des affaires liées aux conflits armés en Ituri et au Nord-Kivu.[38] Cette approche, bien que facilitant l'administration de la preuve, s'éloigne de l'exigence fonctionnelle du droit international, qui impose une démonstration concrète du pouvoir de contrôle.

En d'autres termes, le contrôle effectif implique la capacité de donner des ordres contraignants, de surveiller leur exécution et de prendre des mesures disciplinaires en cas de violation. Dans le contexte des forces armées de congolaises (FARDC), ce contrôle effectif est souvent limité par des lacunes institutionnelles, l'absence de sanctions appropriées et des pratiques de commandement informelles.[39] Cette réalité rend la mise en œuvre de la responsabilité pénale théorique difficile, malgré les dispositions légales claires.

b) La connaissance ou la possibilité de connaissance

En ce qui concerne l'élément psychologique, l'article 28 du Statut de Rome prévoit que le supérieur est responsable s'il savait ou aurait dû savoir que ses subordonnés commettaient des crimes.[40] La jurisprudence de la Cour pénale internationale, notamment dans l'affaire « Prosecutor vs Jean-Pierre Bemba Gombo », insiste sur une appréciation circonstanciée de la connaissance, fondée sur des éléments tels que les rapports disponibles, la durée et l'ampleur des crimes, ou encore la position du supérieur dans la chaîne de commandement.[41]

---

[36] *Ibidem.*

[37] "Prosecutor v. Delalić et al. (Čelebići case)", IT-96-21-A, § 256.

[38] Avocats Sans Frontières, "La poursuite des crimes internationaux en RDC", 2019-2022.

[39] *Ibidem.*

[40] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 28.

[41] "Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo", ICC-01/05-01/08, jugement, 2016.

À l'inverse, les juridictions congolaises recourent fréquemment à des présomptions tirées de la notoriété des faits ou de leur ampleur, considérant que certains crimes ne pouvaient raisonnablement être ignorés par un supérieur hiérarchique.[42] Conformément au Code militaire congolais, les tribunaux militaires ont reconnu que la responsabilité peut être engagée lorsque le supérieur a ignoré délibérément des informations fiables sur des crimes commis par ses subordonnés, ce qui correspond à la notion de *wilful blindness* en droit comparé.[43] Cette divergence traduit une tension entre une approche rigoureuse de la preuve et une approche plus pragmatique adaptée aux contraintes locales.

c) L'omission et la prévention

Quant à l'omission fautive, elle constitue le cœur de la responsabilité du supérieur hiérarchique en ce qu'elle sanctionne le manquement à une obligation d'agir. En droit international, cette obligation implique la prise de toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour prévenir ou réprimer les crimes, appréciées en fonction des moyens dont disposait effectivement le supérieur.[44] Toutefois, dans la pratique congolaise, l'analyse de cette obligation demeure souvent sommaire, les juridictions se limitant à constater l'absence d'intervention du supérieur sans examiner de manière approfondie les contraintes opérationnelles ou les ressources disponibles.[45] Cette approche peut conduire à une responsabilité quasi automatique, moins nuancée que celle retenue en droit international.

La loi congolaise met l'accent sur l'obligation de prévention et de répression. Le supérieur doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher la commission d'infractions, telles que : - l'édiction de directives claires sur le respect du droit international humanitaire ; - la supervision des opérations militaires : - l'application de sanctions disciplinaires en cas de violation constatée. L'omission à remplir ces obligations constitue une faute pénale et peut entraîner des poursuites devant les juridictions militaires.

---

[42] Human Rights Watch, "Justice pour les crimes internationaux en RDC", 2019.

[43] *Ibidem.*

[44] William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, New York: Cambridge University Press, 2020.

[45] FIDH, "RDC : juger les crimes internationaux", 2020.

Bref, une divergence majeure apparaît quant à la nature juridique de la responsabilité du supérieur hiérarchique. Alors que la doctrine contemporaine, notamment celle développée par Jackson et Arnold, considère cette responsabilité comme une forme autonome de responsabilité pénale fondée sur l'omission, distincte des modes classiques de participation criminelle,[46] la jurisprudence congolaise tend encore à l'assimiler à une forme de responsabilité indirecte ou dérivée, proche de la complicité.[47] Cette différence témoigne de l'influence persistante du droit pénal classique dans l'interprétation nationale, malgré l'intégration progressive des concepts du droit pénal international.

4. Analyse comparative critique

En faisant une analyse comparative entre le fondement juridique du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et celui de la R.D Congo, en matière de responsabilité pénale du chef hiérarchique, il y a lieu d'établir les points de convergences et de divergences. En termes de convergences, la R.D Congo et le Statut de Rome de la CPI partagent plusieurs principes communs, notamment le contrôle effectif, connaissance ou possibilité de connaissance et l'obligation de prévention et de répression. Concernant le contrôle effectif, le fondement juridique de la CPI suppose que le supérieur doit avoir la capacité réelle de diriger et de contrôler les subordonnés. S'agissant de la connaissance ou possibilité de connaissance, la responsabilité est engagée si le supérieur savait ou aurait dû savoir que des infractions seraient commises. Quant à l'obligation de prévention et de répression, l'inaction est constitutive d'une faute pénale.[48] Ces convergences montrent que le droit congolais, en adoptant les articles 35 et 36 du Code pénal militaire, tente de synchroniser le droit national avec les standards internationaux en général, et plus particulièrement, ceux de la CPI, offrant ainsi une base juridique solide pour poursuivre les crimes militaires.

Ainsi donc, il sied de marteler que l'influence du fondement juridique du Statut de Rome de la CPI, en matière de la responsabilité pénale des chefs hiérarchiques, permet de renforcer l'interprétation du contrôle effectif, la

[46] Jackson and Arnold, *art. cit.*

[47] Cassese, *op. cit.*, 3rd ed.

[48] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 28; Code pénal militaire congolais, articles 35 et 36.

restructuration des unités militaires afin de garantir un commandement clair et des mécanismes de supervision réels; améliorer la preuve de connaissance à travers la documentation des enquêtes militaires systématiques afin de démontrer que les supérieurs avaient connaissance des infractions. La formation et sensibilisation : l'adoption de programmes de formation continue au droit international humanitaire et au droit pénal militaire congolais est cruciale pour aligner les pratiques sur le Statut de Rome de la CPI et les standards internationaux. Cette approche comparative souligne que la R.D Congo dispose d'un cadre légal robuste, mais que son efficacité repose sur des réformes institutionnelles, judiciaires et éducatives pour que la responsabilité des supérieurs devienne opérationnelle.

## La compétence universelle de la R. D Congo en matière de responsabilité pénale

L'influence du Statut de Rome en matière de responsabilité pénale du chef hiérarchique se traduit également à travers la compétence universelle dont jouit la R.D Congo en tant qu'État membre de la Cour pénale internationale.

1. Fondement du principe de compétence universelle de la R.D Congo

Le principe de compétence universelle trouve son origine dans le droit international coutumier et conventionnel, notamment dans les Conventions de Genève de 1949, qui imposent aux États l'obligation de rechercher et de poursuivre les auteurs de violations graves.[49] Le Statut de Rome consacre également la responsabilité pénale individuelle, y compris celle des chefs militaires en vertu de son article 28.[50] Bien que le Statut repose sur le principe de complémentarité, il n'exclut pas la compétence nationale fondée sur l'universalité.

En outre, la compétence universelle est un principe de droit international pénal selon lequel un État peut poursuivre les auteurs de certains crimes internationaux graves, indépendamment du lieu où les faits ont été commis et de la nationalité des auteurs ou des victimes. Ce principe repose sur l'idée que

[49] Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 75 RTNU 31.

[50] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 28.

certains crimes — tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre — portent atteinte à l'ensemble de la communauté internationale. Ce mécanisme est étroitement lié aux obligations internationales issues notamment des Conventions de Genève de 1949 et du Statut de Rome de la CPI, auquel la République démocratique du Congo est partie depuis 2002. Ainsi donc, il sied d'analyser le cadre juridique congolais applicable à la responsabilité pénale du chef militaire sous l'angle de la compétence universelle.

Du point de vue du fondement constitutionnel et législatif en R.D Congo, la Constitution congolaise du 18 février 2006 reconnaît la primauté des traités internationaux régulièrement ratifiés sur les lois internes.[51] La Loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant le Code pénal congolais a incorporé les crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre dans le droit interne.[52] Cette réforme permet aux juridictions congolaises, notamment militaires, de poursuivre les auteurs de crimes internationaux. Le Code judiciaire militaire confère compétence aux juridictions militaires pour juger les militaires auteurs de crimes internationaux.[53] Cette loi permet aux juridictions congolaises — y compris les juridictions militaires — de poursuivre les auteurs de crimes internationaux, même lorsque ceux-ci ont été commis en dehors du territoire national, sous certaines conditions. La compétence universelle en R.D Congo s'inscrit donc dans une logique de lutte contre l'impunité, en complément du principe de complémentarité prévu par le Statut de Rome.

2. La compétence universelle de la R.D Congo et la responsabilité pénale du chef militaire

La responsabilité pénale du chef militaire en droit congolais s'inspire donc directement de l'article 28 du Statut de Rome, qui prévoit la responsabilité du supérieur hiérarchique en cas : - de contrôle effectif sur les troupes, - de connaissance ou de présomption de connaissance des crimes, et - d'omission de prévenir ou de réprimer ces crimes.[54] Comme initialement discuté dans les sections précédentes, l'article 28 du Statut de Rome établit donc un cadre spécifique de responsabilité pénale des chefs militaires et autres supérieurs

[51] Constitution de la République démocratique du Congo, 18 février 2006, art. 215.
[52] Loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Code pénal congolais.
[53] Code judiciaire militaire, Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002.
[54] *Ibidem*.

hiérarchiques pour les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI).

Conformément à ce texte, un chef militaire ou une personne exerçant effectivement des fonctions de commandement est pénalement responsable des crimes commis par les forces sous son commandement et son contrôle effectifs, s'il n'a pas exercé le contrôle requis et : savait ou, selon les circonstances, aurait dû savoir que ces forces commettaient ou allaient commettre des crimes, et n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher ou réprimer ces crimes, ou pour référer l'affaire aux autorités compétentes. Cela signifie que la responsabilité peut découler non seulement de l'ordre donné de commettre des crimes, mais aussi d'une omission, c'est-à-dire le fait de ne pas agir pour prévenir ou réprimer des crimes alors qu'on en avait la capacité et l'obligation.

Ainsi, en vertu de la compétence universelle, un chef militaire, même un étranger, pourrait théoriquement être poursuivi devant les juridictions congolaises s'il est présent sur le territoire congolais et s'il est suspecté d'avoir commis ou laissé commettre des crimes internationaux graves.[55] Cette compétence s'exerce notamment devant les juridictions militaires congolaises lorsque l'auteur est un militaire, conformément au Code judiciaire militaire.[56] Cette approche rejoint l'analyse doctrinale développée par Miles Jackson et Roberta Arnold, selon laquelle la responsabilité du supérieur hiérarchique constitue une responsabilité pour omission fondée sur un devoir juridique spécifique de contrôle et de prévention.[57] La R.D Congo, en tant qu`État partie au Statut de Rome de la CPI depuis 2002, a intégré dans son droit interne les crimes internationaux et les principes relatifs à la responsabilité du supérieur hiérarchique.

## L`influence de l'article 28 du Statut de Rome de la CPI sur la Responsabilité pénale du chef militaire en droit congolais

1. Fondement juridique au Statut de Rome et en droit congolais

L'article 28 du Statut de Rome de la CPI prévoit qu'un chef militaire est pénalement responsable des crimes commis par ses subordonnés lorsqu'il :

---

[55] Cassese, *op. cit.*, 3rd ed., pp. 303-305.

[56] Code judiciaire militaire de la RDC, Loi n°023/2002 du 18 novembre 2002.

[57] Jackson and Arnold, *art. cit.*

Exerce un contrôle effectif ; Savait ou aurait dû savoir que les crimes étaient commis ; N'a pas pris les mesures nécessaires et raisonnables pour les prévenir ou les réprimer.[58] Le droit congolais, en intégrant les crimes internationaux, s'inspire de cette conception de la responsabilité du commandement. Ainsi, un chef militaire congolais peut être poursuivi non seulement pour des actes directs, mais aussi pour omission fautive. La R.D Congo a connu plusieurs procès internes de chefs militaires ou de milices pour crimes internationaux, notamment en Ituri et au Nord-Kivu. Par ailleurs, certaines affaires ont été portées devant la CPI, telles que : - Jean-Pierre Bemba, dans l'affaire Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo ;[59] Bosco Ntaganda, dans l'affaire Prosecutor v Bosco Ntaganda.[60] Ces affaires illustrent l'application concrète du principe de responsabilité du supérieur hiérarchique dans un contexte congolais.

La jurisprudence congolaise sur la responsabilité des chefs militaires est encore limitée, mais certaines décisions illustrent l'application des principes légaux. Arrêt de la Cour militaire de Kinshasa, 2019 : un commandant de bataillon a été reconnu responsable pour le pillage et les exécutions sommaires commis par ses soldats.[61] La cour a souligné que le supérieur avait « connaissance des agissements et n'a pas pris de mesures pour les empêcher ».[62] Affaire du Tribunal militaire de Goma, 2020 : un officier supérieur a été poursuivi pour l'usage de mineurs dans les hostilités. La cour a retenu la responsabilité sur la base de la non-prévention et de la non-répression, conformément à l'article 35 du Code pénal militaire.[63]

Ces décisions illustrent que les tribunaux militaires appliquent les standards de *command responsibility*, mais leur portée reste limitée par la faiblesse de l'institution judiciaire et le manque d'indépendance de certaines juridictions militaires.[64] La législation congolaise est largement inspirée par le Statut de Rome, notamment les articles 28(1) et 28(2), qui établissent la

---

[58] "Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo", ICC-01/05-01/08, Judgment, 21 mars 2016.

[59] "Prosecutor v Bosco Ntaganda", ICC-01/04-02/06, Judgment, 8 juillet 2019.

[60] Crimes Against Humanity and War Crimes Act, SC 2000, c 24, Canada.

[61] Tribunal militaire de Kinshasa, "Affaire n° 2019/CMK", Jugement du 12 juillet 2019, paras 14–18.

[62] *Ibidem.*

[63] Tribunal militaire de Goma, "Affaire n° 2020/TMG", Jugement du 30 mars 2020, paras 22–28.

[64] Mukendi, *op. cit.*, pp. 115–118.

responsabilité des supérieurs hiérarchiques pour les crimes commis par leurs subordonnés. Cependant, en pratique, plusieurs défis persistent : - contrôle effectif limité, dans de nombreuses unités, le commandement formel n'implique pas un contrôle réel; - faible application judiciaire : peu de chefs militaires sont poursuivis, en raison de pressions politiques et institutionnelles; absence de mécanismes de prévention : les mesures préventives, comme la formation au DIH, restent insuffisantes.

2. Illustration jurisprudentielle : Responsabilité pénale du chef hiérarchique
a. « Procureur contre Jean-Pierre Bemba » (affaire Bemba)

Dans ce procès, la CPI a examiné si Bemba, alors leaders d'un mouvement armé (Movement for the Liberation of Congo, MLC), pouvait être tenu pénalement responsable des crimes commis par les forces placées sous son autorité lors d'opérations en République centrafricaine entre 2002 et 2003. L'article 28 du Statut de Rome établit la responsabilité pénale des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques pour les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI). Cette disposition prévoit qu'un commandant militaire ou une personne exerçant effectivement un commandement est pénalement responsable des crimes commis par les forces placées sous son commandement et son contrôle effectifs, lorsqu'il savait ou aurait dû savoir que ces forces commettaient ou allaient commettre des crimes, et qu'il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour les prévenir ou les réprimer.[65]

Cette responsabilité repose sur une omission fautive qui suppose que le supérieur ne répond pas uniquement des crimes qu'il ordonne, mais également de ceux qu'il n'a pas empêchés alors qu'il en avait le pouvoir et le devoir juridique.[66] L'article 28 distingue les chefs militaires des supérieurs civils, ces derniers étant responsables s'ils ont « consciemment négligé » des informations indiquant que des crimes étaient commis.[67] Ainsi, trois éléments constitutifs doivent être établis : - l'existence d'un lien hiérarchique et d'un contrôle effectif ; - et la connaissance (réelle ou présumée) des crimes ; et l'omission de prendre des mesures nécessaires et raisonnables.

---

[65] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 28.
[66] *Ibidem.*
[67] *Ibidem.*

L'affaire Jean-Pierre Bemba constitue la première application substantielle de l'article 28 par la CPI. Dans l'affaire Procureur contre Jean-Pierre Bemba Gombo, la Chambre de première instance III a déclaré Bemba coupable en 2016 de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis par les troupes du Mouvement de Libération du Congo (MLC) en République centrafricaine.[68] La Chambre a estimé que Bemba exerçait un contrôle effectif sur ses troupes et qu'il savait que celles-ci commettaient des viols, meurtres et pillages. Elle a jugé qu'il n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour prévenir ou réprimer ces crimes.[69] Le jugement a ainsi confirmé que la responsabilité du supérieur hiérarchique peut être engagée indépendamment d'une participation directe aux crimes.

Cependant, en 2018, la Chambre d'appel a infirmé la condamnation, estimant que la Chambre de première instance avait erré dans son appréciation des mesures que Bemba pouvait raisonnablement prendre à distance pour contrôler ses troupes.[70] Cette décision a suscité un débat doctrinal important sur l'interprétation du standard des « mesures nécessaires et raisonnables » et sur l'exigence de causalité entre l'omission et les crimes.[71] L'affaire Bemba demeure néanmoins un jalon central dans la construction jurisprudentielle de l'article 28. Dans le jugement, la Chambre a retenu que Bemba, en tant que commandant en chef, exerçait un contrôle effectif sur les forces du MLC et que celles-ci avaient commis des crimes, notamment des viols, des meurtres et des pillages. Plutôt que de l'accuser pour des actes directs, la CPI a fondé sa responsabilité sur le fait qu'il ne savait pas prévenir ou réprimer ces crimes, bien qu'il en aurait dû être conscient et qu'il n'a pas mis en place les mesures nécessaires.

Cette première application concrète du mécanisme de responsabilité du commandement devant la CPI a marqué une étape majeure : la juridiction a explicitement jugé qu'un supérieur peut être pénalement responsable non pas pour avoir commis directement des crimes, mais pour ne pas avoir

---

[68] "Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo", ICC-01/05-01/08, Jugement rendu en vertu de l'article 74 du Statut, 21 mars 2016.

[69] *Ibidem.*

[70] "Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo", ICC-01/05-01/08-3636-Red, Judgment on the appeal of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo, 8 juin 2018.

[71] Kai Ambos, "Command Responsibility and Article 28 of the Rome Statute", dans Kai Ambos (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 4th ed., Munich: Beck, 2022.

exercé un contrôle adéquat, ce qui constitue une faute d'omission punissable en droit pénal international. La Chambre d'appel de la CPI a par la suite inversé certaines parties de la condamnation, notamment en réévaluant si certaines mesures qui auraient pu être prises par Bemba étaient réellement sous son contrôle, ce qui illustre les difficultés d'application de l'article 28, en particulier pour évaluer l'étendue effective du contrôle et des mesures raisonnables attendues d'un supérieur distant de la scène des crimes.

b. « Procureur contre Bosco Ntaganda » *(*Affaire Bosco Ntangada)

Dans cet arrêt rendu le 8 juillet 2019, la CPI a analysé en détail les fonctions de Ntaganda en tant que supérieur militaire et son contrôle effectif sur les forces impliquées dans les violations graves du droit international humanitaire. Les juges ont considéré que sa position hiérarchique et son rôle dans les opérations militaires constituaient des éléments accrus de responsabilité, tant pour ses actions directes que pour la gestion de ses subordonnés. L'affaire Bosco Ntaganda offre un autre exemple de responsabilité liée à la position hiérarchique. Dans l'affaire « Prosecutor v Bosco Ntaganda », la Chambre de première instance VI a déclaré Ntaganda coupable en 2019 de 18 chefs d'accusation pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis en Ituri (RDC).[72] Bien que sa responsabilité ait été principalement fondée sur sa participation directe, la Chambre a longuement analysé son rôle de commandement, son autorité sur les troupes et son contrôle effectif sur les opérations militaires.[73]

Bosco Ntaganda, ancien chef militaire au sein de l'Union des Patriotes Congolais/FPLC, a été reconnu coupable par une Chambre de première instance de 18 chefs d'accusation, comprenant à la fois des crimes de guerre (meurtre, direction d'attaques contre des civils, conscription d'enfants) et des crimes contre l'humanité (meurtre, viol, esclavage sexuel) commis dans le conflit en Ituri en République démocratique du Congo. Cette affaire démontre que la qualité de supérieur hiérarchique peut aggraver la responsabilité et renforcer l'appréciation de l'élément intentionnel. La condamnation à 30 ans d'emprisonnement reflète la gravité des crimes et la responsabilité accrue attachée à la fonction de commandement.[74]

---

[72] "Prosecutor v Bosco Ntaganda", ICC-01/04-02/06, Judgment, 8 juillet 2019.

[73] *Ibidem.*

[74] *Ibidem*, Sentencing Judgment, 7 novembre 2019.

En définitive, Ntaganda a été condamné à 30 ans d'emprisonnement, l'une des peines les plus lourdes prononcées par la CPI, reflétant la gravité des crimes et la responsabilité accrue liée à sa position de commandement. Son cas montre comment la doctrine de command responsibility peut être intégrée à une attribution combinée de responsabilité directe (pour les actes personnels) et indirecte via le contrôle exercé sur des subordonnés.

C. « Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo » (L'affaire de Thomas Lubanga Dyilo)

La question de la responsabilité du chef hiérarchique (ou responsabilité du supérieur) en République démocratique du Congo est souvent évoquée à travers la jurisprudence de la Cour pénale internationale (CPI), notamment dans l'affaire de Thomas Lubanga Dyilo. Toutefois, il est important de préciser dès le départ que cette affaire n'est pas la plus emblématique pour illustrer directement cette forme spécifique de responsabilité. Dans l'affaire Thomas Lubanga Dyilo, jugée par la Cour pénale internationale et aboutissant à une condamnation en 2012, l'accusé était poursuivi pour enrôlement, conscription et utilisation d'enfants soldats dans le cadre du conflit en Ituri (R.D Congo).[75] La Cour a retenu sa responsabilité pénale en tant que co-auteur des crimes en vertu de l'article 25 du Statut de Rome), et non principalement sur la base de la responsabilité du chef hiérarchique prévue à l'article 28.[76]

La responsabilité du chef hiérarchique, prévue à l'article 28 du Statut de Rome de la CPI, suppose que le supérieur exerce un contrôle effectif sur ses subordonnés, qu'il savait ou aurait dû savoir que des crimes étaient commis, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour les prévenir ou les punir.[77] Or, dans l'affaire Thomas Lubanga Dyilo, la Cour a estimé que l'accusé jouait un rôle central dans la mise en œuvre de la politique criminelle, ce qui justifiait une qualification en coaction plutôt qu'en responsabilité par omission.

Comme démontré précédemment, la responsabilité du chef hiérarchique, telle que définie à l'article 28 du Statut de Rome, suppose que : - le supérieur exerce un contrôle effectif sur ses subordonnés; - il savait ou aurait dû savoir

[75] Cour pénale internationale (2012), "Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo", Affaire n° CPI-01/04-01/06, Jugement du 14 mars 2012.

[76] *Ibidem.*

[77] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 28.

que des crimes étaient commis; -il n'a pas pris les mesures nécessaires pour les prévenir ou les punir.[78] Or, dans le cas de Thomas Lubanga Dyilo, la Chambre a préféré démontrer qu'il participait directement à la mise en œuvre d'une politique criminelle, plutôt que de se limiter à une responsabilité fondée sur son omission en tant que supérieur. Cela signifie que la jurisprudence Lubanga contribue surtout à clarifier. Ainsi donc, l'affaire Thomas Lubanga Dyilo est essentielle dans la jurisprudence de la Cour pénale internationale, mais elle illustre surtout la responsabilité directe (coaction) plutôt que la responsabilité du chef hiérarchique. Pour comprendre pleinement cette dernière, il faut la compléter par d'autres décisions, notamment celle de Jean-Pierre Bemba évoquée supra.

3. Importance et défis de l'application de l'article 28 en matière de responsabilité hiérarchique

Les jurisprudences issues des affaires Bemba et Ntaganda mettent en évidence plusieurs aspects essentiels du régime de responsabilité du supérieur hiérarchique. L'article 28 reflète le principe que la responsabilité pénale internationale n'est pas limitée à ceux qui commettent directement des crimes, mais s'étend à ceux qui ont le pouvoir et l'obligation de prévenir ou réprimer les violations. L'application de cette doctrine comporte des défis pratiques, notamment pour déterminer si un supérieur savait ou aurait dû savoir des crimes et quelles mesures raisonnables étaient à sa portée pour prévenir ou réprimer ces actes. Les décisions de la CPI montrent une tendance à affiner les critères juridiques, mais aussi une certaine variabilité dans l'interprétation des exigences de preuve et du rôle effectif du supérieur dans différentes circonstances.

La responsabilité pénale du supérieur hiérarchique, telle que prévue à l'article 28 du Statut de Rome de la CPI, constitue un mécanisme clé de lutte contre l'impunité pour des crimes internationaux graves. Les affaires Bemba et Ntaganda illustrent comment la CPI applique cette règle à des contextes concrets : elle engage des chefs militaires ou supérieurs qui n'ont pas empêché ou réprimé des crimes commis par leurs subordonnés, même sans avoir directement ordonné ces actes. Ces jurisprudences ont renforcé le droit international pénal en confirmant que la position de commandement

[78] *Ibidem.*

comporte non seulement des obligations opérationnelles mais aussi des devoirs pénaux.

La jurisprudence issue des affaires Bemba et Ntaganda montre que l'article 28 est un instrument essentiel de lutte contre l'impunité. Il consacre le principe selon lequel la position hiérarchique implique non seulement des pouvoirs, mais également des devoirs juridiques positifs. Toutefois, son application soulève plusieurs difficultés : - détermination du contrôle effectif ; - preuve de la connaissance ou de la négligence consciente ; - évaluation des mesures raisonnables attendues d'un supérieur dans un contexte de conflit armé. La doctrine récente souligne que ces débats participent à l'évolution progressive du droit pénal international et à la clarification du régime de responsabilité des chefs militaires et civils.

4. Limites et enjeux de la compétence universelle en R.D Congo face à la responsabilité pénale du chef hiérarchiques civiles et militaires

L'application des standards du Statut de Rome en R.D Congo, à travers le Code pénal militaire, démontre une tentative explicite d'alignement sur le droit international. Cependant, la littérature doctrinale signale des lacunes dans l'application effective. Mukendi note que le contrôle effectif des unités FARDC reste théorique en raison de la structure hiérarchique informelle et de l'absence de mécanismes de supervision fiables.[79] A l'instar de Mukendi, Kabamba souligne que la non-indépendance du tribunal militaire limite la crédibilité des poursuites et crée un décalage entre les prescriptions légales et leur mise en œuvre pratique.[80]

La R.D Congo a déjà démontré une volonté d'appliquer le droit international pénal par le biais de procès internes concernant des crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis sur son territoire, notamment dans des affaires impliquant des chefs de groupes armés opérant en Ituri ou au Nord-Kivu. Ces procès montrent que : (i) les juridictions militaires congolaises reconnaissent la responsabilité du commandement ;[81] (ii) elles appliquent les principes issus du droit international humanitaire ;[82] (iii) elles

[79] Mukendi, *op. cit.*

[80] Kabamba, *op. cit.*

[81] Avocats Sans Frontières, "La poursuite des crimes internationaux en RDC", rapports 2019-2023.

[82] FIDH, *art. cit.*, 2020.

peuvent poursuivre des chefs militaires pour leur rôle hiérarchique dans la commission de crimes graves.[83] Cependant, la pratique reste confrontée à plusieurs défis, notamment les difficultés d'enquête, les pressions politiques, les limites institutionnelles, la coopération internationale insuffisante.

Malgré son fondement juridique, la compétence universelle en RDC demeure encadrée par certaines réalités, en l`occurrence, la nécessité de la présence de l'accusé sur le territoire, les contraintes liées aux immunités internationales, les difficultés pratiques d'instruction et de preuve. En outre, l'articulation entre juridictions nationales et CPI demeure essentielle. En vertu du principe de complémentarité, la CPI n'intervient que si la RDC n'a pas la volonté ou la capacité de poursuivre effectivement les auteurs. La compétence universelle de R.D Congo en matière de responsabilité pénale du chef militaire constitue un outil juridique important dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux.

En intégrant les normes du Statut de Rome dans son droit interne, la R.D Congo a renforcé sa capacité à poursuivre les chefs militaires responsables, qu'ils aient commis directement des crimes ou qu'ils aient omis de prévenir ou de sanctionner les actes de leurs subordonnés. Toutefois, l'effectivité de cette compétence dépend largement de la volonté politique, de l'indépendance judiciaire et du renforcement des capacités institutionnelles. La lutte contre l'impunité des crimes internationaux constitue un enjeu central du droit pénal international contemporain. Les crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre sont considérés comme portant atteinte à l'ordre juridique international dans son ensemble. Dans ce contexte, le principe de compétence universelle permet à un État de poursuivre les auteurs de tels crimes indépendamment du lieu de commission ou de la nationalité des auteurs et des victimes.

Pourtant, plusieurs crimes internationaux sont restés impunis par le gouvernement congolais, car les chefs hiérarchiques civiles et militaires responsables de ces crimes ont bénéficié d'une loi d'amnistie dans le but de privilégier la paix au détriment de la justice. Dans leur étude, Nickson Bondo et Cori Wielenga, par exemple, proposent une analyse critique des lois

[83] Human Rights Watch, *art. cit.*, 2019.

d'amnistie dans les processus de médiation et de sortie de conflit.[84] Ils montrent que ces lois occupent une place centrale dans les négociations de paix, mais qu'elles posent un problème majeur pour la justice et la réconciliation à long terme. Les auteurs expliquent d'abord que les lois d'amnistie sont souvent utilisées comme un outil pragmatique dans les négociations.[85] Elles permettent d'inciter les acteurs armés à déposer les armes en leur garantissant qu'ils ne seront pas poursuivis pour les crimes commis pendant le conflit. Dans des contextes où les groupes armés craignent des représailles judiciaires, l'amnistie devient ainsi un levier essentiel pour parvenir rapidement à un accord de paix. Les médiateurs l'acceptent souvent comme un compromis nécessaire pour mettre fin aux violences.[86]

Cependant, Nickson Bondo et Cori Wielenga soulignent que ces amnisties ont des effets profondément problématiques, car elles contribuent à instaurer une culture de l'impunité, en empêchant toute poursuite contre les responsables de violations graves des droits humains.[87] Cela affaiblit la confiance des populations dans les institutions et compromet la légitimité du nouvel ordre politique. Pour les victimes, l'absence de justice peut renforcer les frustrations et empêcher toute véritable réconciliation.[88]

Dans leur analyse de la R.D Congo, Nickson Bondo et Cori Wielenga s'appuient sur plusieurs lois d'amnistie adoptées au cours du processus de paix pour illustrer les tensions entre impératifs politiques et exigences de justice.[89] Ils montrent que ces lois ne sont pas des mesures isolées, mais qu'elles s'inscrivent dans une stratégie répétée visant à stabiliser le pays en intégrant les groupes armés dans l'ordre politique, souvent au détriment de la responsabilisation judiciaire. Les auteurs mettent également en évidence le dilemme classique entre paix et justice. Dans les processus de médiation, la priorité est souvent donnée à la stabilité immédiate plutôt qu'à la

---

[84] Cori Wielenga et Nickson Bondo Museka, "Mediated Power-Sharing Agreements, Reconciliation and Transitional Justice: Liberia, Burundi and the Democratic Republic of Congo", Pretoria: Centre for Mediation in Africa, University of Pretoria, Mediation Arguments Working Paper, No. 6, 2014.

[85] *Ibidem.*

[86] *Ibidem.*

[87] *Ibidem.*

[88] *Ibidem.*

[89] *Ibidem.*

responsabilité judiciaire. Les lois d'amnistie illustrent ce choix : elles favorisent la fin du conflit à court terme, mais au prix d'un affaiblissement de la justice transitionnelle.[90]

La première loi d'amnistie qu'ils évoquent est celle de 2003, adoptée comme prérequis au processus des accords de paix de Sun City qui mettent fin à la deuxième guerre du Congo et instaurent un gouvernement de transition.[91] Cette loi couvre principalement les actes de guerre et les infractions politiques commises par les différentes factions armées. Les auteurs expliquent qu'elle a joué un rôle clé dans la démobilisation des combattants et dans leur intégration au sein des nouvelles institutions politiques et militaires. Toutefois, ils soulignent que cette amnistie a aussi permis d'éviter toute poursuite pour un grand nombre de violations graves, ce qui a contribué à affaiblir les bases d'une justice transitionnelle crédible.[92]

Ils analysent ensuite la loi d'amnistie de 2005, adoptée dans un contexte de préparation des élections démocratiques de 2006.[93] Cette loi s'inscrit dans la continuité de la logique précédente, en élargissant le champ des bénéficiaires et en consolidant les compromis politiques entre anciennes parties belligérantes. Selon les auteurs, cette mesure reflète une volonté claire de privilégier la stabilité institutionnelle et le succès du processus électoral.[94] Cependant, elle renforce également une dynamique d'impunité, en envoyant le message que la participation au processus politique peut servir de substitut à la responsabilité judiciaire.

Enfin, Nickson Bondo et Cori Wielenga examinent la loi d'amnistie de 2009, adoptée dans le cadre des accords de Goma visant à mettre fin aux violences persistantes dans l'est du pays.[95] Cette loi introduit formellement des limites, en excluant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les violations graves des droits humains. Néanmoins, les auteurs montrent que ces exclusions restent largement théoriques, car leur application est faible et les poursuites judiciaires sont rares.[96] En pratique, cette amnistie

[90] *Ibidem.*
[91] *Ibidem.*
[92] *Ibidem.*
[93] *Ibidem.*
[94] *Ibidem.*
[95] *Ibidem.*
[96] *Ibidem.*

continue de protéger de nombreux acteurs armés, contribuant ainsi à une impunité de facto.

À travers ces différents exemples, les auteurs mettent en évidence une constante : les lois d'amnistie en République démocratique du Congo sont utilisées comme des instruments politiques pour sécuriser les accords de paix et favoriser l'inclusion des groupes armés dans les institutions. Cependant, cette stratégie a un coût important. Elle fragilise la justice transitionnelle, empêche la reconnaissance des souffrances des victimes et compromet les efforts de réconciliation. En l'absence de mécanismes efficaces pour accompagner ces amnisties, celles-ci contribuent à maintenir un cycle de violence et d'instabilité. Ainsi donc, Nickson Bondo et Cori Wielenga montrent que les lois d'amnistie en R.D Congo illustrent parfaitement le dilemme entre paix et justice.[97] Si elles permettent d'obtenir des résultats politiques à court terme, elles affaiblissent les perspectives d'une paix durable en perpétuant l'impunité et en négligeant les exigences fondamentales de justice et de réconciliation, et ce, nonobstant leur compétence universelle à juger les chefs militaires et civiles responsables de crimes de guerre, de génocide, et contre l'humanité perpétrées sur le sol congolais.

## Conclusion

L'étude de la responsabilité pénale du supérieur hiérarchique, à la croisée du droit international pénal et du droit interne congolais, met en évidence un paradoxe fondamental : alors que la République démocratique du Congo (R.D Congo) a formellement intégré les standards du Statut de Rome de la CPI dans son ordre juridique, leur effectivité demeure profondément limitée dans la pratique. Cette tension entre la réception normative et l`application concrète constitue l'un des défis majeurs de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux. Si le droit pénal militaire congolais consacre, en apparence, les éléments essentiels de la responsabilité du commandement — contrôle effectif, connaissance et omission — leur interprétation reste marquée par une approche formaliste et parfois réductrice. Le contrôle effectif est trop souvent assimilé à la position hiérarchique, la connaissance repose sur des présomptions peu rigoureuses, et l'omission est appréciée sans une analyse contextualisée des capacités réelles du supérieur.

[97] *Ibidem.*

En outre, l'absence d'une reconnaissance claire du caractère autonome de cette responsabilité affaiblit sa portée normative et contribue à en limiter l'effectivité. Dès lors, l'enjeu ne réside plus dans l'adoption de nouvelles normes, mais dans la transformation des pratiques juridiques et institutionnelles. La consolidation de la responsabilité du supérieur hiérarchique en R.D Congo suppose une redéfinition fonctionnelle du contrôle, un renforcement des standards probatoires et une appropriation effective des principes du droit pénal international par les juridictions nationales. À cet égard, l'expérience de la CPI démontre que la responsabilité du commandement ne peut être réduite à une fiction juridique : elle constitue un mécanisme essentiel de prévention et de répression des crimes les plus graves.

En définitive, la crédibilité du système pénal congolais, ainsi que sa capacité à lutter efficacement contre l'impunité, dépendront de sa faculté à dépasser une réception formelle des normes internationales pour en assurer une mise en œuvre substantielle. La responsabilité du supérieur hiérarchique ne doit pas seulement être affirmée en droit; elle doit être rendue pleinement opérationnelle en pratique. C'est à cette condition qu'elle pourra jouer son rôle structurant dans la consolidation de l'État de droit et dans la protection effective des droits fondamentaux.

## Bibliographie

I. Ouvrages et chapitres d'ouvrages

1. Ambos, Kai (2022), "Command Responsibility and Article 28 of the Rome Statute," dans Ambos, Kai (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 4th ed. Munich: C.H. Beck.
2. Cassese, Antonio (2008), *International Criminal Law*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.
3. Cassese, Antonio, (2013), *International Criminal Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
4. Cryer, Robert, Friman, Håkan, Robinson, Darryl, and Wilmshurst, Elizabeth (2019), *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 4th ed., Cambridge: Cambridge University Press.

5. Kress, Claus, Ambos, Kai (2018), *International Criminal Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
6. Mișcoiu, Sergiu, De Waele, Jean-Michel, Urs, Andreea Bianca (dir.) (2023), *Maquisards, rebelles, insurgés... politiques. Le devenir des chefs de guerre africains*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință.
7. Mișcoiu, Sergiu (2026), « Les militaires au pouvoir en Afrique : un champ scientifique en perpétuelle évolution », dans: Kakaï, Hygin, Mișcoiu, Sergiu (dir.), *Militarisation de la vie politique en Afrique : frontières et distance avec la démocratie*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 15-33.
8. Mukendi, Pierre (2021), *Le droit pénal militaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa: Université de Kinshasa Press.
9. Schabas, William A. (2016), *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.
10. Schabas, William A. (2020), *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
11. Urs, Andreea Bianca, Mișcoiu, Sergiu (2021), « De la continuité à la rupture : une analyse discursive de la présidence de Félix Tshisekedi (RDC) », dans Mișcoiu, Sergiu, Pop-Flanja, Delia (dir.), *Communication de crise et résolution des conflits en Afrique francophone*, Cluj-Napoca : Casa Cărții de Știință, 11-28.
12. Werle, Gerhard, Jessberger, Florian (2020), *Principles of International Criminal Law*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press.

II. Articles de revues

13. Kabamba, Jean-Marie (2020), « La responsabilité pénale des chefs militaires en RDC : enjeux et perspectives » dans *African Journal of International Criminal Law*, Issue no. 15, 45–55.
14. Kenge Mukinayi, Dominique, Mișcoiu, Sergiu (2020), « Rétroactes sur le conflit congolais (RDC) et regards sur ses causes » dans *Studia Universitatis Babes-Bolyai. Studia Europaea*, no. 2, 105-132.

15. Wielenga, Cori, Bondo Museka, Nickson (2014), "Mediated Power-Sharing Agreements, Reconciliation and Transitional Justice: Liberia, Burundi and the Democratic Republic of Congo", Pretoria: Centre for Mediation in Africa, University of Pretoria, Mediation Arguments Working Paper, No. 6.

III. Instruments internationaux

16. Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 75 RTNU 31.
17. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 2187 RTNU 3 (entrée en vigueur le 1er juillet 2002).

IV. Législation

18. Code judiciaire militaire, Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002.
19. Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.
20. Loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Code pénal congolais.
21. Loi n° 18/008 du 13 avril 2018 portant Code pénal militaire.
22. National Defence Act, RSC 1985, c. N-4.
23. Code criminel, RSC 1985, c. C-46.

V. Jurisprudence

24. Cour pénale internationale (2019), « Prosecutor v. Bosco Ntaganda, ICC-01/04-02/06, Sentencing Judgment », 7 November.
25. Cour pénale internationale (2016), « Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo », ICC-01/05-01/08, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, 21 March.
26. Cour pénale internationale (2018), « Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08-3636-Red », Judgment on the Appeal of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo, 8 June.
27. Cour pénale internationale (2012), « Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06 », Judgment, 14 March.

28. Cour pénale internationale (2014), « Prosecutor v. Germain Katanga, ICC-01/04-01/07 », Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 mars.
29. Tribunal militaire de Goma (2020), « Affaire n° 2020/TMG », Jugement du 30 mars.
30. Tribunal militaire de Kinshasa (2019), « Affaire n° 2019/CMK », Jugement du 12 juillet.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 209-235

# VERS L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL : UNE ANALYSE DU POPULISME FRANÇAIS DE GAUCHE A L'UNE DE LA THEORIE POSTSTRUCTURALISTE DU DISCOURS

# TOWARS THE EMERGENCE OF A NEW SOCIAL CONTRACT : AN ANALYSIS OF FRENCH LEFT-WING POPULISM THROUGH POSTSTRUCTURALIST DISCOURSE THEORY

**Ioana-Cristina Hrițcu (Rus)**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeș-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.10**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *Drawing on poststructuralist discourse theory (Ernesto Laclau, Chantal Mouffe), this article examines how, against the backdrop of the erosion of the neoliberal model, of the growing delegitimization of governing parties and of an increasingly manifest climate crisis, Jean-Luc Mélenchon contributes not only to the ideological and political revitalization of the Left but also to the reconfiguration of the very social contract. Underexplored in existing literature, this reconfiguration is ideally clarified by poststructuralist discourse theory, as we will show by assessing the candidate's discourse during the 2022 presidential election campaign. The deployment of PDT in this analysis will also shed light on the constitutive impossibility of any proposition of social contract of being fully inclusive, thus advancing that antagonism and exclusion are not problematic features of populism, but inextricable characteristics of democracy itself.*

**Keywords:** *social contract, ecosocialism, (left-wing) populism, poststructuralist discourse theory, hegemony, antagonism*

[1] Ioana-Cristina Hrițcu (Rus) est doctorante en Science Politique à l'Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca. Courriel : ic.rus86@gmail.com.

## Introduction

Pierre angulaire de la philosophie politique moderne, *la théorie du contrat social* se construit autour de l'idée d'une certaine égalité de départ entre les êtres humains qui entraîne la nécessité de justifier la légitimité de l'autorité étatique autrement que par le droit divin ou la tradition.

Fruit de la rationalité humaine, le contrat social implique un renoncement total ou partiel aux libertés et aux droits individuels, justifié par la nécessité d'éviter : d'une part, l'anarchie (Thomas Hobbes) ou les injustices générées par des capacités inégales de défense des droits inaliénables (John Locke) propres à l'état de nature ; d'autre part, l'immoralité survenant dans le processus d'organisation de la société, en raison de l'apparition de la propriété privée (Jean-Jacques Rousseau).[2] Simultanément, pour les philosophes cités, la légitimité des gouvernants est – à des degrés sensiblement différents, certes – conditionnée au respect des engagements assumés et à la continuité du consentement des gouvernés.

C'est le contrat social rousseauiste qui, à travers sa dimension morale transformatrice, ses valeurs-buts (la liberté civile et l'égalité, sa condition de possibilité) et ses concepts-piliers (la volonté générale, la souveraineté populaire) servira de boussole aux révolutionnaires de 1789, inspirant, entre autres, la devise « Liberté, Égalité, Fraternité », fondement du modèle républicain français.

Or, à présent, ce modèle et le contrat social qui le sous-tend sont érodés par une imbrication de crises qui alimente des remous profonds dans l'Hexagone, à l'instar d'autres pays occidentaux.

La crise du modèle néolibéral, devenue de plus en plus patente au cours des deux dernières décennies, est la première de ces crises. Adopté non seulement par la droite, mais aussi par la gauche dites « de gouvernement » (en conséquence du *tournant de la rigueur* opéré au début des années 80 par le Parti socialiste, premier représentant de cette dernière),[3] le néolibéralisme

---

[2] Leon P. Baradat, *Ideologiile politice : origini și impact*, Iași : Polirom, 2012, pp. 79-91.

[3] Vainqueur de la présidentielle de 1981, François Mitterrand a placé le PS à la tête du pays pour la première fois sous la 5e République. Après avoir entamé son mandat par une politique interventionniste d'inspiration keynésienne, Mitterrand s'est pourtant vu obligé de demander à son Premier ministre Pierre Mauroy de modérer les ambitions socialistes et de se plier à la discipline financière imposée – d'un côté – par la crise économique internationale et – de l'autre côté – par les contraintes associées au processus d'intégration européenne et à une globalisation de plus en plus marquée. Conséquemment, le PS a adopté une position

est souvent accusé d'avoir manqué à ses engagements de progrès et de prospérité inclusive. En revanche, il est jugé avoir contribué à un creusement des inégalités, à une quasi-permanentisation des politiques d'austérité et à la mise en œuvre de réformes (comme celle du travail en 2016 ou celle des retraites en 2023)[4] perçues comme portant atteinte aux acquis sociaux.

Privés de capacité budgétaire en conséquence du recul enregistré en termes de croissance économique dès le début des années 1970, les grands partis de gouvernement ont éprouvé des difficultés de plus en plus marquées à répondre aux demandes des citoyens. Cette incapacité, la convergence idéologique déjà signalée et les scandales de corruption impliquant ces acteurs ont ancré de plus en plus profondément dans le mental collectif le sentiment de l'existence d'un gouffre grandissant entre le peuple et des élites orientées par leurs propres intérêts.

Alors que la longue alternance au pouvoir sédimentée par l'architecture électorale de la 5e République semblait avoir sécurisé l'hégémonie des grands partis, donnant même l'impression de l'avènement d'une ère post-politique, le contexte qui vient d'être crayonné a déterminé – lentement, mais inexorablement – le démantèlement de l'ordre en place.

En effet, ce contexte a, d'une part, nourri un abstentionnisme délégitimant, touchant – dans des proportions variables – l'ensemble des scrutins et des catégories d'électeurs. Le phénomène s'est aggravé ces dernières années, comme en témoignent les taux d'abstention de 57,36% et

gestionnaire pragmatique, compatible avec l'économie de marché. Les mesures proposées ou soutenues par la suite n'ont fait que confirmer l'ancrage dans l'orientation sociale-libérale (voire néolibérale, selon ses détracteurs) et un glissement progressif du PS vers le centre de l'échiquier politique qui a entraîné ce qui a été perçu comme un effacement croissant du clivage gauche-droite. À ce sujet consulter, par exemple, Bruno Théret, « Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980. Identités et différences, pratiques et doctrines », dans *Revue française de science politique*, vol. 41, n°3/1991. pp. 342-381, p. 358 notamment, https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1991_num_41_3_394561.

[4] Anne de Guigné, « Projet de loi El Khomri : les sujets qui fâchent », dans *Le Figaro*, 04.05.2016, https://www.lefigaro.fr/emploi/2016/02/18/09005-20160218ARTFIG00311-le-projet-de-loi-el-khomri-modifie-profondement-le-code-du-travail.php; Mathieu Gallard, « L'opposition au projet de réforme des retraites se renforce », dans *Ipsos*, 02.02.2023, https://www.ipsos.com/fr-fr/lopposition-au-projet-de-reforme-des-retraites-se-renforce.

53,77% au 2nd tour des législatives de 2017 et 2022 et ceux de 25,44% et 28,01% au 2nd tour des présidentielles de ces mêmes années.[5]

D'autre part, les facteurs rappelés antérieurement ont déterminé une volatilité électorale largement motivée par la volonté d'un changement radical, le vote sanction (souvent graduellement transformé en vote d'adhésion) profitant de plus en plus à des acteurs perçus comme extérieurs au 'système'. Anciens (FN devenu RN) ou nouveaux (LREM, LFI), ces acteurs se sont imposés face aux grands partis traditionnels, les présidentielles de 2017 et 2022 scellant la débâcle de ces derniers.[6]

Dans le contexte de l'effondrement du PS et d'un épuisement idéologique de la gauche décrié depuis longtemps par un large spectre d'observateurs,[7] La France insoumise (LFI) – force politique émergente classée quatrième en 2017 et troisième en 2022 – semble s'être imposée comme pivot de la recomposition de ce camp en avançant un projet écosocialiste souvent perçu comme relevant du populisme en raison de la présence de plusieurs traits traditionnellement considérés par la littérature comme définitoires de ce dernier. De manière très schématique, ces traits concernent : la sacralisation d'un peuple idéalisé ; l'appel qui lui est lancé à se ranger derrière un leader charismatique, issu de ses rangs et qui se donne pour mission de le guider sur la voie de l'émancipation ; la critique virulente de l'ordre en place.[8] Deux autres traits ancrent ce populisme à gauche de l'échiquier politique, l'opposant à un populisme national-identitaire inscrit à droite et contribuant ainsi au ravivement du clivage gauche-droite : la critique du néolibéralisme et

[5] Pour une mise en perspective, voir Ministère de l'Intérieur, « Les archives des résultats des élections en France », https://www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/, consulté le 05. 10.2025.

[6] *Ibidem*.

[7] Voir, par exemple, Gil Delannoi, Edgar Morin, « La gauche, du XXe au XXIe siècle. Pour une double autocritique, idéologique et écologique. Dialogue avec Edgar Morin sur son parcours politique et idéologique », dans *Communications*, vol. 82, 2008, pp. 171-188, https://www.persee.fr/doc/comm_0588-8018_2007_num_82_1_2448.

[8] Une des références séminales lorsqu'il s'agit de rappeler les 'invariants' du phénomène populiste est sans doute Margaret Canovan, *Populism*, Londres : Junction Books, 1981. Voir aussi Margaret Canovan, "Trust the People ! Populism and the Two Faces of Democracy", dans *Political Studies*, vol. 47, 2009, pp. 2-16.

l'articulation des demandes formulées par les « les classes populaires blanches et non blanches » à celles des classes moyennes.[9]

Plus concrètement, le projet mélenchoniste repose sur l'imbrication entre une question sociale structurée par l'héritage marxiste[10] et une question environnementale dont les répercussions systémiques exigent une refonte de la logique d'agrégation du peuple (détaillée infra).

Alors que cette imbrication et son rôle dans la revitalisation idéologico-politique de la gauche font déjà l'objet de diverses analyses,[11] son apport à la refondation du contrat social français semble demeurer largement inexploré. La théorie poststructuraliste du discours (TPD) offre le cadre le plus pertinent pour analyser cet apport.

Certes, le projet mélenchoniste ne constitue en aucun cas une simple transposition de cette théorie, étant plutôt le résultat d'une approche pragmatique sculptée notamment par la campagne menée en 2005 contre l'adoption du traité constitutionnel européen et, aussi, par l'observation des néo-populismes sud-américains.[12] Des divergences non-négligeables existent entre les deux approches, la plus importante concernant la manière dont le peuple y est conçu. Ainsi, Jean-Luc Mélenchon adhère à une conceptualisation matérialiste du peuple – qu'il présente comme une réalité tangible,

---

[9] Manuel Cervera-Marzal, *Le Populisme de gauche. Sociologie de la France insoumise*, Paris : Éditions La Découverte, 2021, pp. 330-331.

[10] De ce fait, c'est le capitalisme et non pas le néolibéralisme qui s'y trouve désigné comme le grand Autre à écarter (voir infra).

[11] Voir, par exemple, Pierre Sauvêtre, « Sortir du désastre social-libéral par la gouvernementalité éco-socialiste », dans *Lignes*, vol. 41, n°2/2013, pp. 127-131, https://shs.cairn.info/article/LIGNES_041_0127. Pourtant, la recherche semble privilégier les interrogations plus globales du phénomène écosocialiste et la mise en lumière de la diversité de ses manifestations. Par exemple, Edgar Szoc, « Écosocialisme(s) », dans *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 19.10.2020, https://www.revuepolitique.be/ecosocialismes/, 15.12.2025 ; *Nouveaux Cahiers du socialisme*, n° 28, automne 2022, Montréal : Collectif des Nouveaux Cahiers du socialisme, dossier « L'écosocialisme : une stratégie pour notre temps », https://www.cahiersdusocialisme.org/ecosocialisme-une-strategie-pour-notre-temps/.

[12] Valentin Soubise, « Théorie et pratique du populisme de gauche chez Jean-Luc Mélenchon », dans *Populisme. La Revue*, Liège : Presses Universitaires de Liège, n° 2, 2022, pp. 61-63, https://populisme.be/articles_sc/theorie-et-pratique-du-populisme-de-gauche-chez-jean-luc-melenchon/.

dénombrable – tandis que Laclau et Mouffe conçoivent celui-ci comme une construction immatérielle, discursive.[13]

Il demeure que les nombreuses convergences qui existent entre les deux approches conduisent à ce que Mélenchon « occupe en quelque sorte, dans l'espace politique, une position homologue à celles des deux philosophes postmarxistes dans l'espace intellectuel ».[14] Ceci justifie la pertinence de l'emploi de la TPD et de son concept central – l'hégémonie – pour éclairer la démarche politique analysée au sein de cet article, d'autant plus que la TPD pose une pierre importante à la théorisation du populisme.

Comprendre la plus-value de la TPD dans ce processus requiert de rappeler que le populisme fait l'objet d'un traitement majoritairement péjoratif et ce, non seulement dans les discours politique et médiatique, mais aussi dans le discours savant.

Le populisme représente, avant tout, « une conséquence de l'intégration de la multitude dans le jeu politique »,[15] l'étymologie latine du mot renvoyant, d'une part, à cette multitude/au peuple[16] (*plebs*, *populus)* et, d'autre part, à ceux qui prétendent parler en son nom (les *populares)*. Le processus de mobilisation-représentation est d'entrée de jeu perçu par les élites comme potentiellement manipulateur, en raison d'une possible exploitation – par des orateurs démagogues – de la crédulité du peuple, voire de son incapacité à sortir de l'étroitesse des intérêts particuliers pour s'inscrire dans l'universel éthique impliqué par la citoyenneté.[17]

---

[13] Dès lors, pour le premier, l'évolution de la société n'est pas d'ordre idéationnel ; elle découle plutôt des réalités empiriques auxquelles la société se trouve confrontée, les hausses démographiques sensibles engendrant des changements sociaux majeurs. Jean-Luc Mélenchon, « Chantal Mouffe et Mélenchon : L'heure du peuple », *La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon*, 21.10.2016, https://www.youtube.com/watch?v=FtriFMxsOWw, 05:45 et suivant et 33 :50 et suivant.

[14] Soubise, *art. cit*., p. 60.

[15] Dominique Reynié, *Les nouveaux populismes*, Paris : Fayard/Pluriel, 2013, p. 9.

[16] Ces notions ne sauraient être confondues, la multitude n'accédant au statut de peuple qu'au terme d'une construction politique. La charge sémantique dépréciative historiquement attachée au terme *plebs* est également à noter.

[17] Sergiu Mișcoiu, « Le Populisme», dans Ciprian Bogdan, Sergiu Mișcoiu (dir.), *Ideologii politice. O scurtă incursiune în gândirea politică modernă și contemporană*, Iași: Adenium, 2014, pp. 206-207; Chantal Delsol, *Populisme. Les demeurés de l'Histoire*, Paris : Éditions du Rocher, 2015, pp. 9-10.

Bien que peu nombreux, des philosophes de droite comme de gauche légitiment pourtant le rejet populaire d'un universel vécu comme imposé, qu'il prenne la forme de l'uniformisation culturelle-identitaire entraînée par la globalisation ou celle du néolibéralisme.[18] Sous cet angle, le populisme devient la manifestation d'un déni de démocratie, d'une crise de représentation.

L'appréhension du populisme en tant que pathologie de la démocratie s'explique également par son assimilation prolongée au (néo)fascisme et à l'extrême droite – expression enracinée comme son équivalent. Qui plus est « Ceux qui prétendent étudier 'le populisme' ou 'les populismes' sont principalement les spécialistes […] de l'extrême droite […]. Pour la plupart d'entre eux, ils sont passés d'un objet à l'autre, sans modifier le moins du monde leurs instruments d'analyse, ni leur point de vue militant, qui les conduit à diaboliser, avant toute enquête, ou malgré les résultats de leurs enquêtes, tout ce qui leur paraît mériter d'être baptisé 'populiste'. »[19]

Si l'emploi massif du terme par les médias a étendu sa portée à la gauche,[20] il a aussi révélé l'hétérogénéité de ses articulations et l'impossibilité d'assigner le populisme à une position fixe, unique sur l'axe gauche-droite. Dans la littérature dédiée, ce constat s'est accompagné d'une mise en lumière de son incompatibilité avec les moules de théorisation classiques. Plusieurs auteurs ont ainsi souligné le caractère syncrétique et polymorphe du populisme, analysable à la fois comme modalité de conquête et d'exercice du pouvoir, mouvement de légitimation, forma mentis, idéologie (à faible densité) et style rhétorique-discursif.[21]

Face à cette pluralité et à une dépendance contextuelle manifeste, la littérature est parcellaire, des études de cas nationaux ou régionaux isolés

---

[18] *Ibidem*; Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, London: Verso, 2005; Chantal Mouffe, *Pour un populisme de gauche* [version Kindle], Paris : Albin Michel, 2018.

[19] Pierre-André Taguieff, *Le nouveau national-populisme*, Paris : CNRS Éditions, 2012, pp. 11, 15, 17.

[20] Mișcoiu, *art. cit.*, dans Bogdan, Mișcoiu (dir.), *op. cit.*, p. 209.

[21] *Ibidem*, pp. 212-213. Sur le concept d'idéologie à faible densité, voir notamment Cass Mudde, "In the name of the Peasantry, the Proletariat and the People: Populisms in Eastern Europe", dans Yves Mény, Yves Surel (dir.), *Democracies and the Populist Challenge*, Oxford: Palgrave, 2002.

donnant néanmoins souvent lieu à des généralisations abusives.[22] Si les efforts ambitionnant une appréhension globale du populisme ne manquent pas, le polymorphisme du phénomène fait que toute définition qui vise à identifier ses invariants ne puisse être que réductrice et incomplète, entretenant ce que Isaiah Berlin a appelé le « syndrome de Cendrillon » :« Il existe une chaussure – le mot 'populisme' – pour laquelle il existe quelque part un pied. Il y a toutes sortes de pieds auxquels elle convient presque, mais nous ne devons pas nous laisser piéger par ces pieds auxquels elle ne convient qu'approximativement. Le prince se promène toujours avec la chaussure ; et quelque part, nous en sommes convaincus, l'attend un membre appelé 'populisme pur' ».[23]

D'une pertinence incontestable, les efforts de typologisation semblent pourtant subir un même sort.

La TPD contribue au dépassement de cette impasse en contestant la possibilité de proposer une définition totalisante du populisme. Laclau s'attache à démontrer – en déplaçant le focus analytique du « Quoi ? » vers le « Comment ? » – que l'imprécision imputée au populisme ne constitue pas une faille théorique mais résulte de la nature même du politico-social.[24] L'inscription dans une nouvelle ontologie de construction de la réalité et des identités collectives – détaillée au sein de la section suivante – permettra, entre autres, de réfuter le grief d'anti-pluralisme adressé au populisme. Selon ce grief, la centralité de l'antagonisme peuple/élites au sein du populisme conduirait à l'imposition d'une volonté générale illusoire, en raison des exclusions opérées dans le processus de construction du peuple.[25]

---

[22] Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo et Pierre Ostiguy, "Populism. An Overview of the Concept and the State of the Art", dans Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (dir.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

[23] Isaiah Berlin, cité dans Sergiu Gherghina, Sorina Soare, "Introduction: Populism-A Sophisticated Concept and Diverse Political Realities", dans Sergiu Gherghina, Sergiu Mișcoiu et Sorina Soare (dir.), *Contemporary Populism: A Controversial Concept and Its Diverse Forms*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013, p. 3.

[24] Laclau, *op. cit.*, p. XI, p. 99.

[25] Michael Cox, Jan-Warner Müler cités par Flavius Ghender, "Noul val de populism în Uniunea Europeană", dans Alina Pădurean, Florin Vasiloni, *Europa: Tradiție, cultură și administrație*, Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019, p. 262.

## (Re)penser la gauche : l'apport de la TPD

Quatre décennies se sont écoulées depuis la parution d'*Hégémonie et stratégie socialiste*,[26] ouvrage fondateur de ce que l'on allait par la suite désigner sous le nom de *théorie (poststructuraliste) du discours (T(P)D)*.[27]

Ayant pour objectif premier de proposer une issue viable à l'impasse idéologique et politique générée à gauche par la crise du marxisme, la TPD se construit autour du concept d'*hégémonie*, repris à la pensée marxiste, au sein de laquelle il ne renvoie pourtant qu'à une pratique visant à maîtriser les conséquences de la crise (liées à l'écart croissant entre l'évolution effective et celle projetée), plutôt qu'à s'attaquer à ses véritables causes.

Certes, dans la pensée marxiste, la pratique hégémonique représente le résultat d'une longue réflexion, directement ou indirectement nourrie par maintes contributions et impliquant : une contestation croissante de la nécessité historique et de la division base/superstructure ; une acceptation graduelle de l'indécidabilité (i.e. de la possibilité d'une évolution et d'une issue différentes à celles projetées) et du besoin d'agir politiquement tout en subordonnant d'autres groupes à la cause du prolétariat ; la reformulation des objectifs à atteindre sous un angle éthique et/ou moral ; une reconceptualisation de l'idéologie.

L'investigation généalogique entreprise par Laclau et Mouffe éclaire tant les avancées que les limites des contributions de plusieurs penseurs de référence,[28] le nom d'Antonio Gramsci étant associé à la conceptualisation de la pratique hégémonique jugée être la plus aboutie.

Privilégiant les arguments d'ordre moral et intellectuel au détriment du simple 'intérêt commun', le processus de subordination des autres groupes ne requiert – chez Gramsci – ni leur transformation coercitive, ni leur neutralisation idéologique. Devenu actif, consenti et transparent, ce processus implique, au contraire, une acceptation et une intégration de la diversité, ainsi qu'un effort réel de persuasion quant au bien-fondé des idéaux

---

[26] Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso, 1985.

[27] Nous proposons l'ajout de l'adjectif "poststructuraliste" afin d'éviter la confusion parfois présente dans la littérature entre "analyse du discours" et "théorie du discours".

[28] Notamment Antonio Labriola, Eduard Bernstein, George Sorel, Rosa Luxembourg et Antonio Gramsci; Laclau, Mouffe, *op. cit.*, pp. 7-91.

poursuivis. L'inscription de cette démarche sur le terrain idéologique fait perdre à l'idéologie le caractère intrinsèquement manipulateur et dénaturant qui lui était attribué lorsqu'elle était conçue comme relevant du seul ressort du groupe dominant. Chez Gramsci, tout groupe est producteur d'idéologie et l'hégémonie devient une pratique d'articulation, de mise en relation d'éléments idéologiques compatibles, mais hétérogènes. De ce fait, le sujet politique n'est plus une classe particulière, mais une « volonté collective ».

Toujours est-il que l'effet de ces importantes avancées est amoindri – d'une part – par la sanctuarisation de l'importance du rôle et des objectifs du prolétariat (seul articulateur accepté du principe unificateur unique de la contre-hégémonie) et – d'autre part – par le maintien indirect de la prééminence de l'économie en conséquence de la préservation du caractère de classe du combat à mener (seule la bourgeoisie pouvant articuler le principe unificateur unique de l'hégémonie en place).[29]

Afin de surmonter ces impasses, Laclau et Mouffe ouvrent un espace interdisciplinaire où des concepts appartenant à des disciplines variées[30] sont mobilisés et souvent modifiés par leur passage par un filtre postmoderne et poststructuraliste. Cette démarche permet à Laclau et Mouffe d'articuler un cadre alternatif de construction et de lecture de la réalité et des identités collectives qui écarte les prédéterminations résiduelles. Si l'analyse de l'interaction métamorphosante des divers emprunts dépasse la portée de cet article, il convient néanmoins de montrer succinctement comment le cadre qui en résulte permet d'atteindre ce résultat.

Pour Laclau et Mouffe, l'effondrement de la monarchie absolue entraîne l'impossibilité constitutive d'un emboîtement parfait et irréversible entre le lieu du pouvoir et son occupant. Cette impossibilité donne lieu à un manque de fixité et à une contingence jugés indéracinables du politico-social.

Devenus des constructions permanentes, sens et identité ne peuvent prendre corps que sur le terrain discursif,[31] à travers une pluralité d'articulations antagonistes qui crayonnent l'horizon pourtant inatteignable de leur plénitude.

---

[29] *Ibidem*, pp. 65-71.

[30] La philosophie, la psychanalyse, la théorie politique, la phénoménologie, la linguistique et la rhétorique n'en sont que les plus importantes.

[31] Il importe de rappeler que Laclau et Mouffe éliminent entièrement la distinction entre pratiques sociales discursives et non-discursives. Laclau et Mouffe, *op. cit.*, p. 108.

L'irréductibilité du pouvoir introduit une inégalité de départ dans la capacité des différents acteurs à imposer leurs visions de la réalité, cette asymétrie étant creusée par le degré de légitimité qui leur est reconnu par les électeurs. De ce fait, certains acteurs ont plus de chances que d'autres de se retrouver en position hégémonique. Toujours est-il que les échecs successifs à faire advenir la plénitude promise sapent l'hégémonie en place et finissent par renforcer la légitimité d'articulations discursives concurrentes, l'issue de ce processus n'étant aucunement préétablie. Ce déroulement conteste le caractère nécessairement bipolaire et de classe du combat à mener.

L'indispensable association des articulations hégémonique et contre-hégémonique(s, en réalité) à des classes particulières et le confinement de l'antagonisme à la sphère des rapports de production sont également invalidés, selon Laclau et Mouffe, par l'atomisation des demandes sociales. Conséquence du capitalisme, cette atomisation est également alimentée par le manque de fixité décrit supra ; elle révèle la pluralité des dimensions parfois contradictoires qui composent l'identité, la dimension économique n'en étant qu'une et pas nécessairement la plus importante.[32]

Ce processus de parcellisation contraint tout acteur politique qui souhaite s'imposer à chercher un appui électoral plus large en proposant un point d'identification multiple, capable de constituer le complément identitaire non-coïncident brigué par une pluralité d'articulateurs de demandes hétérogènes.

Selon Laclau et Mouffe, l'échec des partis socialistes et sociaux-démocrates est partiellement attribuable justement à leur incapacité à intégrer les nouvelles revendications sociales émergées, pour la plupart, à la fin des années 1960 et prenant, par exemple, la forme de critiques anti-autoritaires/anti-institutionnelles, d'exigences environnementales ou encore de positionnements anti-racistes, pro-féministes ou favorables à l'extension des droits des minorités de tous types.[33]

---

[32] Fortement influencée par la psychanalyse freudienne et lacanienne, cette vision de l'identité – la présentant comme une éternelle identification en raison de son hétérogénéité et instabilité intrinsèques – s'inscrit dans les efforts dé-essentialisants de Laclau et Mouffe. Laclau et Mouffe, *op. cit.*, p. 86; Chantal Mouffe, *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso, 1992, p. 10.

[33] Mouffe, *Pour un populisme de gauche*, emplacement pp. 375-401.

Dès lors, le relancement de la gauche passe par l'articulation d'une contre-hégémonie (souvent qualifiée de 'populiste') qui incorpore ces aspirations, l'effet attendu et souhaité de cette approche étant le rééquilibrage de la tension paradoxale inhérente à la démocratie libérale par une réaffirmation 'radicale' de la souveraineté populaire et de l'égalité, valeurs centrales à sa composante démocratique.[34] Cette approche impose un changement de sujet politique et d'unité analytique, la classe et la demande de classe étant remplacées par le peuple et la demande démocratique.[35]

La cohésion de l'articulation (contre-)hégémonique est assurée par l'action simultanée de deux logiques complémentaires.[36]

D'une part, la logique de la différence, qui rend compatibles les demandes démocratiques hétérogènes mises en relation en identifiant un *Autre* coupable du non-épanouissement de leurs émetteurs. Cette démarche éclaire les contours du *Nous* projeté – un sujet collectif immatériel dont la construction transforme et se trouve transformée par l'*Autre* antagonisé, cette bidirectionnalité métamorphosante caractérisant également le rapport entre l'*autre*-architecte du *Nous* et les émetteurs de demandes interpellés. Pour Laclau et Mouffe, aucune étanchéisation identitaire n'est donc possible.

D'autre part, la logique de l'équivalence, qui conforte effectivement cette impossibilité par le tracement d'un horizon commun dont l'atteinte – présentée comme conditionnée par l'écartement de l'altérité antagonisée – permettrait l'épanouissement de l'ensemble des émetteurs de demandes engagés. Également bâtisseur d'une des versions possibles du *Nous*, ce processus de mise en équivalence a pour effet d'établir une relation de synonymie entre les demandes mobilisées : non pas en vertu d'un noyau identitaire invariable pré-partagé par leurs émetteurs ou qui leur serait imposé par l'*autre* articulateur du *Nous* mais – comme nous l'avons vu

[34] Mouffe présente la démocratie libérale comme le produit d'un entrelacement conflictuel entre la tradition démocratique et celle libérale. La philosophe signale, en même temps, le déséquilibre apparu en son sein en conséquence de l'effacement de sa première composante sous la domination de la seconde (dans sa déclinaison néolibérale), le rétablissement de la tension perdue conditionnant, selon elle, la sortie de la post-politique. Voir *ibidem*, emplacement 189-255, 342-350 et 569-577 notamment. C'est toujours Mouffe qui étaye le besoin d'articuler questions environnementales et sociales; *ibidem*, emplacements 755, 868.

[35] Voir aussi Laclau, *op. cit.*, pp. IX-X.

[36] Détaillées par Laclau dans *ibidem*, p. 130 notamment.

antérieurement – du fait du manque (pourtant non-coïncident) qu'ils éprouvent en conséquence de la non-reconnaissance de leurs droits par l'Autre antagonisé.

Impliquant la subsumation consentie et non-aliénante des demandes hétérogènes enchaînées par une des demandes de la chaîne – érigée en principe structurant de l'horizon commun à tracer – le processus de mise en équivalence n'est en rien prédéterminé. Son objectif n'est plus de ressouder une classe ouvrière maintenue comme force motrice révolutionnaire, mais de construire un peuple prêt à assumer les missions qui lui sont assignées par l'*autre-architecte*. En outre, tant le déroulement de ce processus que son résultat sont profondément influencés par les conditions sociohistoriques[37] et par la direction que lui imprime cet *autre-architecte*, lequel ne constitue plus l'articulateur nécessaire ou exclusif des demandes sociales en question.

Le processus de mise en équivalence implique une double transformation. D'un côté, celle de la demande subsumante, qui abandonne son particularisme marginalisant pour s'ériger en *point nodal* de l'articulation discursive. À ce niveau, la construction d'une surface d'inscription polymorphe pour les demandes subordonnées implique le recours à des *signifiants vides*, dont la spécificité est celle d'exprimer des idéaux sociaux transversaux mais asymptotiques comme l'égalité, la justice ou la liberté – en d'autres termes, des manques constitutivement incomblables en raison des échecs successifs à en proposer des traitements universellement acceptés.[38]

De l'autre côté, celle des demandes subsumées, modifiées par leur adhésion à l'horizon non-totalisant et non-aliénant bâti autour de la demande subsumante.

Eu égard à la sensibilité de tout discours aux conditions sociohistoriques, le projet de relancement de la gauche peut, selon Mouffe, revêtir plusieurs formes : « un 'socialisme démocratique', un 'écosocialisme', une 'démocratie associative' ou une 'démocratie participative': tout dépendra du contexte et des traditions nationales. »[39]

---

[37] Laclau, "Emancipation(s)", p. 43; Mouffe, *Pour un populisme de* gauche, emplacement 738.

[38] Voir Laclau, *op. cit.*, p. 105.

[39] Mouffe, *Pour un populisme de gauche,* emplacement 738.

En France, sous l'impulsion de Jean-Luc Mélenchon, l'*écosocialisme* montre un potentiel disloquant de plus en plus important, contribuant non seulement au démantèlement de l'hégémonie des représentants traditionnels de la gauche et de la droite au pouvoir, mais aussi à une refondation du contrat social même.

## L'écosocialisme : vers l'articulation d'un nouveau contrat social

Plus qu'une simple élaboration intellectuelle, la théorie du contrat social a été, comme en témoigne la Révolution française, un véritable catalyseur du changement politique, posant les piliers de la démocratie moderne.[40]

Concept évolutif et adaptatif, le contrat social et la théorie qu'il alimente font aujourd'hui l'objet de multiples efforts de redéfinition qui visent à en éliminer des injustices non-prises en compte antérieurement. À titre d'exemple, les féministes soulignent le besoin d'adresser la question de l'inégalité de genre et de ses incidences, tandis que les environnementalistes mettent en garde contre les conséquences de l'absence d'une prise en compte de l'impact des activités socioéconomiques actuelles sur le bienêtre des générations futures.[41]

Ces efforts ré-articulatoires ne sont pas cantonnés aux sphères académique et militante : la sphère politique y pose sa pierre aussi, le projet écosocialiste à inflexions populistes précisé par Mélenchon pendant la campagne précédant l'élection présidentielle de 2022 – scrutin qui fait l'objet de notre analyse – représentant un excellent exemple dans ce sens.

Le concept de « contrat social » apparaît rarement dans les discours du représentant des Insoumis[42] qui, de surcroît, préfère employer, le cas échéant, la formulation « pacte politique ».[43] En tout état de cause, plusieurs

---

[40] Ying Gao et Jialei Cao, "Social Contract Theory and Legitimacy: From History to Modern Times", dans *Educational Innovational Research*, vol. 3, no. 3, 2005, p. 86, https://www.researchgate.net/publication/393099456_Social_Contract_Theory_and_Legitimacy_From_History_to_Modern_Times#fullTextFileContent.

[41] *Ibidem*, p. 87.

[42] Il s'agit de meetings de campagne, d'interventions radio/télévisées et de « forums » visant à éveiller une conscience collective, https://melenchon2022.fr/agenda/.

[43] Ce choix semble indiquer que, par-delà sa vision matérialiste du peuple (voir supra), Mélenchon appréhende le social comme la cristallisation d'une construction politique, à l'instar de Laclau et Mouffe.

éléments attestent de son engagement résolu à procéder à sa refondation, cette démarche étant structurée selon les deux logiques propres à l'articulation de type hégémonique décrites dans la section antérieure.

Le premier de ces éléments se réfère à l'accent que le candidat met sur la nature structurelle des dysfonctionnements signalés et sur l'impératif conséquent d'une refonte totale des systèmes économique et politique en place, doublé de la nécessité d'une mise en état « hors de nuire » de tous les acteurs qui en profitent et qui agissent ainsi à l'encontre de la nature et des êtres humains qu'ils étaient (pour la plupart) censés protéger et représenter. Si l'élection de 2022 est qualifiée de « dernière station avant le désert » (Lyon, 47:15→) c'est en raison de la gravité et de l'irréversibilité des conséquences attribuées aux deux crises provoquées et entretenues par le statu quo.

Dans le discours mélenchoniste, la mise en lumière de l'interdépendance des crises sociale et environnementale est rendue possible par l'identification d'un facteur causateur commun, le capitalisme – système immoral, omni-marchandisant, parasitaire, prédateur, incapable de défendre l'intérêt général et incorrigible (Château-Arnoux, 21:45→, Mélenchon à Élysée 2022, 25:15→, Montpellier, 46:00→ ; Guadeloupe, 01:12:45→ ; FAC Atteindre le plein emploi, 09:00→, Tours, 39:20→, Nantes 01:26:55→, Meeting sur l'eau, 46:00→). Révélateur extérieur du *Nous*, le capitalisme devient l'*Autre* antagonisé à travers tous ses représentants, au premier rang desquels se trouvent les acteurs politiques :

- l'Union européenne : entité idéologisée imposant manu militari les recettes libérales (L'Europe détruit les droits sociaux, 12:35→) et favorisant des acteurs asservisseurs des êtres humains et saccageurs de la nature, l'UE se fait également coupable de compromettre la souveraineté et l'indépendance de la nation française – des attributs pourtant indispensables pour mener la diplomatie altermondialiste imposée par les objectifs à atteindre (Débat Mélenchon VS Zemmour, 02:06:05→) ;
- le président sortant (et son gouvernement) : principal vecteur d'érosion de la démocratie par ses agissements autoritaristes et totalitaristes (Notre programme pour 2022, 06:10→, Marche et meeting pour la 6e République, 01:23:25→, Pass sanitaire, 00:35, 08:45, 23:10→) et par son refus de débattre avec les autres candidats (Macron est candidat-président,

03:00→) ; subordonné à l'UE et subjugué par le néolibéralisme (Je reproche à Macron de mentir 00:50, 20:20→, Guadeloupe 32:00→, Nantes, 01:19:45→), défendant les intérêts des puissants (Valence, 01:07:10 →) et mettant en œuvre (à l'instar de ses prédécesseurs de tous bords) des politiques entraînant le délitement de l'État et l'aggravation des crises sociale et environnementale (Lyon, 01:00:00→, Reims, 01:01:00→) ; adoptant des positionnements économiques et sécuritaires-identitaires tellement proches de ceux de l'extrême droite que ces acteurs deviennent deux manifestations d'une même obsession identitaire-financière (France Inter 06.06.21, 32:00→) ;

- les représentants de l'extrême droite : intolérants et racistes ; détournant le débat des vrais problèmes ; adoptant des mesures contraires à l'intérêt populaire ; divisant par la peur « seul liant lien idéologique et social que propose le capitalisme de notre époque » et empêchant ainsi l'union de catégories qui pourraient mettre fin à l'oppression capitaliste (Débat Mélenchon-Hedebow, 17:55→) ;
- les socialistes : manipulateurs, opportunistes, menteurs, irrespectueux de la démocratie et des Français ; responsables de l'essoufflement idéologique (par le passage au néolibéralisme) et de la débâcle électorale de la gauche, ainsi que de la situation désastreuse du pays (La dynamique, c'est l'Union populaire, 41:20→, Bordeaux, 01:23:10→, FAC Écologie, 46:50→, JLM face à BFM, 02:20:05, 09:20→).

La délégitimation de ces acteurs, les incitations dégagistes à leur égard s'accompagnent d'un effort pour pallier la fracture entre citoyens et politiques en rétablissant la confiance et le consentement requis par la délégation de la souveraineté – principe cardinal du contrat social.

Cet effort passe, avant tout, par une démarche d'autolégitimation. Cultivé, visionnaire, sage, cohérent au fil du temps, expérimenté, honnête, désintéresse, patriote, pleinement impliqué malgré les injustices subies (Lyon, 01:08:00→, ESSEC, 01:30:35, Sciences Po, 01 :05 :30→, Chaque génération est un peuple nouveau, 01:04:50→), Mélenchon se présente simultanément comme le porteur d'un programme co-élaboré avec la société civile et jouissant d'un taux d'adhésion élevé (FAC 6e République, 04 :35→, Aubin, 01:37:10→).

Deuxième expression de l'effort analysé, ce programme ne saurait être réduit à une énumération de propositions. Au contraire, il avance une refonte des cadres du vivre-ensemble, corroborant ainsi l'hypothèse d'une volonté de refondation du contrat social. Cette perspective est également confirmée par les modalités de mise en œuvre envisagées.

Au monde destructeur et injuste imposé par le capitalisme et ses défenseurs, JLM oppose un monde bâti sur deux principes fondamentaux, qui deviennent les clés de voute de la contre-hégémonie proposée : 1. « Ne plus prendre à la nature que ce qu'elle peut reconstituer. » (Débat Mélenchon vs Zemmour, 02:04:30) ; 2. « Rassembler par les besoins. Souder par les intérêts communs. » (Marseille, 45 :00 →).

Le premier principe prône la sobriété écologique, à atteindre notamment par la mise en place d'une planification écologique et d'un protectionnisme solidaire (FAC Écologie, Valence, 01:25:00→, Meeting sur l'eau, 43:00→, Débat Mélenchon VS Zemmour 01:20:30→). L'importance du respect de ce principe est renforcée en établissant un rapport de causalité entre, d'une part, les conséquences environnementales du capitalisme (phénomènes météorologiques extrêmes, pénurie de ressources) et, d'autre part, le chaos qu'elles engendreraient en cas d'inaction (déplacements massifs de populations, reconfiguration conflictuelle des rapports de force en fonction de l'accès aux ressources vitales) (Meeting sur l'eau, 09:00, 23:30→). À l'instar de Hobbes, Mélenchon propose un contrat social dont le but est d'éviter un retour à l'état de nature, la menace d'anarchie ne venant pourtant plus d'une absence d'autorité, mais de la dislocation sociale et des conflits de survie nés du chaos climatique engendré par le capitalisme.

Le second principe explicite la façon dont le candidat (*autre*-architecte du *Nous*) envisage de mettre en équivalence les demandes très hétérogènes des groupes interpellés[44] afin de coaguler le peuple, le sujet politique collectif remplaçant le prolétariat. Dans le discours mélenchoniste, la mise en exergue de la communauté de destin révélée par les changements climatiques

[44] En prenant en compte des catégories telles que le genre, l'âge, la religion, l'encadrement professionnel ou le milieu de vie, Mélenchon cible des positions-sujet bien précises. S'y ajoute pourtant l'appel transversal lancé aux démunis, aux humiliés, aux abandonnés, ainsi qu'« [aux] hommes et [aux] femmes qui font la vie de tous les jours » (Reims, 48:45→). Si cette approche confirme le changement d'unité opérationnelle, les références à la lutte de classe ne disparaissent pas entièrement du discours du candidat (Reims, 01:50:55→).

s'accompagne de la stimulation – par des arguments rationnels d'ordre éthico-moral – de l'éveil d'une conscience collective (Château-Arnoux, 13:25→) qui vise à garantir le plein engagement des interpellés dans les missions tracées pour défendre l'intérêt général des Français et de l'humanité tout entière, une extrapolation censée accroître leur niveau d'adhésion à l'horizon commun crayonné.

Il n'en demeure pas moins que, selon Mélenchon, tant la coagulation du peuple que l'accomplissement des missions qui lui sont confiées sont obstrués par les divisions entretenues en son sein par l'extrême droite et le capitalisme. Ainsi, le dénouement de la crise climatique est jugé impossible sans une consolidation préalable de la fracture sociale, opération conditionnée à son tour par l'élimination préliminaire des polarisations d'ordre religieux et racial (Marche et meeting pour la 6e République, 01:42:00→, Aubin, 50:40→, Nantes, 49 :00→).

À cette fin, une refondation de la façon dont le peuple est constitué s'impose, cette démarche reposant sur une re-signification radicale des valeurs éthico-politiques gravées dans la devise républicaine, au premier rang desquelles se trouve l'égalité – point nodal subsumant de la contre-hégémonie analysée.[45]

Dans le discours mélenchoniste, l'égalité représente non seulement un horizon à atteindre, mais aussi une condition de départ. À l'égalité de naissance des êtres humains (Chaque génération est un peuple nouveau, 01:16:20→, Nantes, 01:32:40→) s'ajoute une égalité par les besoins rendue patente par la crise climatique. Ôtant toute pertinence aux particularismes d'ordre physique ou socioculturel (France Inter, 06.06.2021, 02:00→)[46] et dépriorisant toute demande qui ne répondrait pas à l'intérêt général (Le peuple est l'acteur de l'Histoire, 19:40→) cette évolution oblige à une redéfinition des critères d'appartenance au peuple et à la nation, désormais conditionnée exclusivement par l'adhésion au contrat politique que condense le triptyque républicain Liberté. Égalité. Fraternité (Mans, 21:05→).

[45] Malgré une présence nettement plus marquée du signifiant liberté, notamment dans l'articulation des axes antagonistes.

[46] Dans le prolongement de cette démarche déconstructionniste, Mélenchon s'applique à démontrer le conditionnement socioculturel de catégories comme l'altérité ou le genre (Chaque génération est un peuple nouveau, 01 :19 :00→, Multi meeting en Hologramme, 01:16:30→).

La vision du représentant des Insoumis est d'autant plus inclusive que ce triptyque n'est pas envisagé comme un invariant identitaire niveleur de l'altérité et de la diversité enrichissante qui lui est attribuée. Tout au contraire, ces valeurs-phare sont présentées comme faisant l'objet de constructions permanentes et plurielles parfois conflictuelles, dont les seules limites sont imposées par une laïcité posée en prérequis à une égalité-garant de la liberté individuelle (JLM face à BFM, 01:16:00→).[47]

Ce positionnement traduit l'adhésion du candidat à une conception évolutive du peuple et de la nation. Fruits de la créolisation – processus de brassage fécond, imprévu et inévitable, décelable dès les stades naissants de leur existence – le peuple et la nation sont conçus comme des chantiers permanents, transformés et retransformés par les interactions non-dirigées entre les différentes cultures, langues et populations présentes sur le territoire national (JLM face à BFM, 01:09:20→ ; Il faut rompre avec ce monde !, 57:50→ ; Je veux restaurer une ambiance de liberté 49:50→). Dès lors, la restriction de la fraternité aux seuls Français de souche et – plus généralement – toute stigmatisation des Musulmans au motif de leur incompatibilité culturelle deviennent insoutenables, ce positionnement n'équivalant pourtant pas à la promotion du communautarisme ou du multiculturalisme (JLM face à BFM, 01:14:25→, 01:30:20→, Château-Arnoux, 27:00→), pour la raison exposée antérieurement.

Eu égard à leur envergure, les changements proposés ne peuvent être opérationnalisés, selon Mélenchon, qu'en repassant par le creuset révolutionnaire. Cependant, alors que les références à la Révolution de 1789 abondent (Allocution de JLM - 5 mai 1789, Marche et meeting pour la 6e République, 51:00→, Le peuple est l'acteur de l'Histoire, 05:40, 29:35→), que les menaces proférées contre les riches et les puissants se font nombreuses et virulentes (Meeting pour la paix, 01:09:50→, Marseille, 01:07:05→, Tours, 01:30:00→) et qu'un appel à renverser la monarchie (présidentielle, de nos jours) est lancé, Mélenchon récuse tout recours à la violence dans le déroulement de sa 'révolution citoyenne'.

[47] Ces valeurs constituent des signifiants vides, aucun contenu particulier ne leur étant parfaitement et exclusivement superposable.

Effectivement, Mélenchon s'engage : à accepter un éventuel résultat électoral défavorable (Dimanche en politique, 18 :55→) ; à instaurer la 6e République et le nouveau modèle économique non pas par la force, mais par l'adhésion du grand nombre à son projet (Vœux de JLM à la presse, 58:45→).

Toujours est-il que le candidat joint aux étapes instituante (de la conscience collective) et dégagiste une étape constituante durant laquelle un peuple muni d'une souveraineté renouvelée est appelé à se repenser et à entériner les nouveaux principes régissant les cadres du vivre-ensemble en faisant rédiger une nouvelle constitution par une Assemblée constituante (Le peuple est l'acteur de l'Histoire, 35:30, Science Po, 24:10→). Renforcé par l'introduction des référendums d'initiative citoyenne et révocatoire (Je veux restaurer une ambiance de liberté 49:50→), ce regain en souveraineté visant à restaurer la confiance entre représentants et représentés vient s'ajouter aux éléments qui confortent la lecture de la démarche mélenchoniste comme traversée par une volonté de transformer profondément le contrat social en place.

## Pour aller plus loin …

Le présent article a souligné que l'un des griefs adressés au populisme concernait sa dimension prétendument anti-pluraliste, due à l'imposition d'une volonté générale illusoire procédant d'une logique d'exclusion qui lui serait propre. Or, le recours à la théorie poststructuraliste du discours dans l'analyse entreprise a, entre autres, montré l'inextirpabilité de l'antagonisme de la fibre du politico-social et, par conséquent, l'impossibilité constitutive pour tout ordre social d'être universellement accepté.

Dans cette perspective, l'ambition de reformuler le contrat social – démarche incontournable, dans le contexte des crises traversées – se heurte à une aporie fondamentale, car l'antagonisme et l'exclusion ne représentent pas des traits problématiques du populisme, mais des propriétés constitutives de la démocratie même. Dès lors, la volonté générale apparaît moins comme une totalité achevée que comme une hégémonie contingente et délogeable. Partant de ce constat, un axe de recherche futur pourrait s'attacher à repenser la théorie du contrat social en explorant les implications de la dimension ontologique de l'antagonisme. Nous espérons que cet article aura constitué une contribution utile dans ce sens.

## Bibliographie

I. Ouvrages et chapitres d'ouvrages

1. Baradat, Leon P. (2012), *Ideologiile politice : origini și impact*, Iași : Polirom.
2. Canovan, Margaret (1981), *Populism*, Londres : Junction Books.
3. Cervera-Marzal, Manuel (2021), *Le Populisme de gauche. Sociologie de la France insoumise*, Paris : Éditions La Découverte.
4. Delsol, Chantal (2015), *Populisme. Les demeurés de l'Histoire*, Paris : Éditions du Rocher.
5. Ghender, Flavius (2019), "Noul val de populism în Uniunea Europeană", dans Pădurean, Alina, Vasiloni, Florin, *Europa: Tradiție, cultură și administrație*, Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 259-276.
6. Gherghina, Sergiu; Mișcoiu, Sergiu et Soare, Sorina (dir.) (2013), *Contemporary Populism: A Controversial Concept and its Diverse Forms*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
7. Laclau, Ernesto (2005), *On Populist Reason*, London : Verso.
8. Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1985) *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
9. Mișcoiu, Sergiu (2014), « Le Populisme », dans Bogdan, Ciprian, Mișcoiu, Sergiu (dir.), *Ideologii politice. O scurtă incursiune în gândirea politică modernă și contemporană*, Iași: Adenium, 205-228.
10. Mouffe, Chantal (1992), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso.
11. Mouffe, Chantal (2018), *Pour un populisme de gauche* [version Kindle], Paris : Albin Michel.
12. Mudde, Cass (2002), "In the name of the Peasantry, the Proletariat and the People: Populisms in Eastern Europe", dans Mény, Yves, Surel, Yves (dir.), *Democracies and the Populist Challenge*, Oxford: Palgrave
13. Reynié, Dominique (2013), *Les nouveaux populismes*, Paris : Fayard/Pluriel.
14. Rovira Kaltwasser, Cristóbal et al. (dir.) (2017), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press.
15. Taguieff, Pierre-André (2012), *Le nouveau national-populisme*, Paris : CNRS Éditions.

II. Articles

1. Canovan, Margaret (2009), "Trust the People ! Populism and the Two Faces of Democracy" dans *Political Studies*, vol. 47, 2-16.
2. Gao, Ying; Cao, Jialei (2005), "Social Contract Theory and Legitimacy: From History to Modern Times" dans *Educational Innovational Research*, vol. 3, no. 3, 84-89, https://www.researchgate.net/publication/393099456_Social_Contract_Theory_and_Legitimacy_From_History_to_Modern_Times#fullTextFileContent.
3. Delannoi, Gil ; Morin, Edgar (2008), « La gauche, du XXe au XXIe siècle. Pour une double autocritique, idéologique et écologique. Dialogue avec Edgar Morin sur son parcours politique et idéologique » dans *Communications*, vol. 82, 171-188, https://www.persee.fr/doc/comm_0588-8018_2007_num_82_1_2448.
4. Sauvêtre, Pierre (2013), « Sortir du désastre social-libéral par la gouvernementalité éco-socialiste » dans *Lignes*, vol. 41, n°2, 127-131, https://shs.cairn.info/article/LIGNES_041_0127.
5. Soubise, Valentin (2022), « Théorie et pratique du populisme de gauche chez Jean-Luc Mélenchon » dans *Populisme. La Revue*, Liège : Presses Universitaires de Liège, n° 2, 57-76, https://populisme.be/articles_sc/theorie-et-pratique-du-populisme-de-gauche-chez-jean-luc-melenchon/.
6. Szoc, Edgar (2020), « Écosocialisme(s) » dans *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, https://www.revuepolitique.be/ecosocialismes/.
7. Théret, Bruno (1991), « Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980. Identités et différences, pratiques et doctrines » dans *Revue française de science politique*, vol. 41, no. 3, 342-381, https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1991_num_41_3_394561.

III. D'autres ressources électroniques

1. de Guigné, Anne, « Projet de loi El Khomri : les sujets qui fâchent » dans *Le Figaro*, 04.05.2016, https://www.lefigaro.fr/emploi/2016/02/18/09005-20160218ARTFIG00311-le-projet-de-loi-el-khomri-modifie-profondement-le-code-du-travail.php.

2. Gallard, Mathieu, « L'opposition au projet de réforme des retraites se renforce » dans *Ipsos*, 02.02.2023, https://www.ipsos.com/fr-fr/lopposition-au-projet-de-reforme-des-retraites-se-renforce.
3. Mélenchon, Jean-Luc, « Chantal Mouffe et Mélenchon : L'heure du peuple », *La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon*, 21.10.2016, https://www.youtube.com/watch?v=FtriFMxsOWw.
4. Ministère de l'Intérieur, « Les archives des résultats des élections en France », https://www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/, consulté le 05.10.2025
5. *Nouveaux Cahiers du socialisme*, n° 28, automne 2022, Montréal : Collectif des *Nouveaux Cahiers du socialisme*, dossier « L'écosocialisme : une stratégie pour notre temps », https://www.cahiersdusocialisme.org/ecosocialisme-une-strategie-pour-notre-temps/.

IV. Discours de Jean-Luc Mélenchon (https://melenchon2022.fr/agenda/)
1. Mélenchon, Jean-Luc, « La censure privée menace la liberté d'informer – Vœux de J.-L. Mélenchon à la presse », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 14.01.2021, https://www.youtube.com/watch?v=tAF1NKPjDFI.
2. Mélenchon, Jean-Luc, « Notre programme pour 2022 : la participation populaire pour sortir de la résignation », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 27.01.2021, https://www.youtube.com/watch?v=kyngwaf7u_E.
3. Mélenchon, Jean-Luc, « Les Forums de L'Avenir en commun : 6e République – Émission interactive - #JLM Programme », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 07.02.2021, https://www.youtube.com/watch?v=LrJuwMSsACQ.
4. Mélenchon, Jean-Luc, « La planification écologique – Forum de l'Avenir en commun - #ForumEcologie », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 12.03.2021, https://www.youtube.com/watch?v=yJ6z3lqt9QI.
5. Mélenchon, Jean-Luc, « Meeting sur l'eau : 'La Terre est notre patrie commune' », melenchon2022.fr, 10.04.2021, https://melenchon2022.fr/2021/04/10/meeting-sur-leau-en-realite-augmentee-meetingeau/.

6. Mélenchon, Jean-Luc, « Allocution de Jean-Luc Mélenchon – 5 mai 1789 : ouverture des États généraux », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 05.05.2021, https://www.youtube.com/watch?v=KHA0oQyC2Xk.
7. Mélenchon, Jean-Luc, « Le plein emploi pour réparer la France – Meeting à Aubin », melenchon2022.fr, 16.05.2021, https://melenchon2022.fr/2021/05/16/premier-meeting-en-plein-air-de-jean-luc-melenchon-meetingaubin/.
8. Mélenchon, Jean-Luc, « Atteindre le plein emploi – 3e Forum de l'Avenir en commun », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 19.05.2021, https://www.youtube.com/watch?v=0YOukbcD_o0.
9. France Inter, « Jean-Luc Mélenchon : Biden signe la fin d'une époque, il tourne la page du néo-libéralisme », La chaîne YouTube officielle de France Inter, 06.06.2021, https://www.youtube.com/watch?v=z-6qmZTKYr8.
10. Mélenchon, Jean-Luc, « 'Nous sommes le camp de la rupture' - Mélenchon à Château-Arnoux », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 04.07.2021, https://www.youtube.com/watch?v=a0CJJNQGDKU.
11. Mélenchon, Jean-Luc, « 'Le peuple est l'acteur de l'Histoire' - J.-L. Mélenchon au festival du journalisme », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 09.07.2021, https://www.youtube.com/watch?v=shi8JNCOaBk.
12. Mélenchon, Jean-Luc, « Pass sanitaire : la société du contrôle permanent », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 16.07.2021, https://www.youtube.com/watch?v=cRSouzuFvUk.
13. Mélenchon, Jean-Luc, « 'L'abstention vote Macron' - Meeting de Jean-Luc Mélenchon à Valence », melenchon2022.fr, 29.08.2021, https://melenchon2022.fr/2021/08/29/labstention-vote-macron-meeting-de-jean-luc-melenchon-a-valence/.
14. Mélenchon, Jean-Luc, « Marseille : Mélenchon répond à Macron », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 02.09.2021, https://www.youtube.com/watch?v=I6fYjY7ZUrA.

15. Mélenchon, Jean-Luc, « L'Europe détruit les droits sociaux », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 12.09.2021, https://www.youtube.com/watch?v=-AhD5blwg6E&t=28s.
16. Mélenchon, Jean-Luc, « Débat Mélenchon-Hedebow : La gauche en France face à la montée de l'autoritarisme - #ManiFiesta », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 12.09.2021, https://www.youtube.com/watch?v=oCOQIa2xo4o.
17. Mélenchon, Jean-Luc, « Débat Mélenchon VS Zemmour – Le replay », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 23.09.2021, https://www.youtube.com/watch?v=IBZZAtCeH0k.
18. Mélenchon, Jean-Luc, « La victoire est possible – Meeting de Jean-Luc Mélenchon à Reims », melenchon2022.fr, 17.10.2021, https://melenchon2022.fr/2021/10/17/meeting-de-jean-luc-melenchon-a-reims-jlmreims/.
19. Mélenchon, Jean-Luc, « Je reproche à Macron de mentir », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 06.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=zpVrtq3Vezk.
20. Mélenchon, Jean-Luc, « Conférence de presse de Jean-Luc Mélenchon Sciences Po Paris », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 06.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=UNV272clOLY.
21. Mélenchon, Jean-Luc, « Macron est candidat-président ! », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 09.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=ANRWMjPpDBI.
22. Les Mardis de l'ESSEC, « Jean-Luc Mélenchon aux Mardis de l'ESSEC », La chaîne YouTube officielle Les Mardis de l'ESSEC, 16.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=GSmptyT4Sh0.
23. Mélenchon, Jean-Luc, « 'Chaque génération est un peuple nouveau' -Avec les lycéens de Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 23.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=fdB-uwgH5Dc.
24. Mélenchon, Jean-Luc, « Jean-Luc Mélenchon face à BFM », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 25.11.2021, https://www.youtube.com/watch?v=biAkymA__aA.

25. Mélenchon, Jean-Luc, « Il faut rompre avec ce monde ! Meeting de l'Union Populaire avec Jean-Luc Mélenchon à Paris », melenchon2022.fr, 05.12.2021, https://melenchon2022.fr/2021/12/05/meeting-de-lunion-populaire-a-paris-avec-jean-luc-melenchon/.
26. Mélenchon, Jean-Luc, « La dynamique c'est l'Union populaire », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 12.12.2021, https://www.youtube.com/watch?v=omn5V8bN95U.
27. Mélenchon, Jean-Luc, « Déchouquez Macron ! – Meeting en Guadeloupe », melenchon2022.fr, 15.12.2021, https://melenchon2022.fr/2021/12/15/meeting-de-lunion-populaire-en-guadeloupe-avec-jean-luc-melenchon-et-mathilde-panot/.
28. Mélenchon, Jean-Luc, « Je veux restaurer une ambiance de liberté », La chaîne YouTube officielle de Jean-Luc Mélenchon, 03.01.2022 https://www.youtube.com/watch?v=-H87-diPNp0.
29. Mélenchon, Jean-Luc, « Meeting immersif de Jean-Luc Mélenchon à Nantes », melenchon2022.fr, 16.01.2022, https://melenchon2022.fr/2022/01/16/meeting-de-jean-luc-melenchon-a-nantes/.
30. Mélenchon, Jean-Luc, « Pauvreté, malbouffe : un autre modèle alimentaire est possible – Meeting de Mélenchon à Bordeaux », melenchon2022.fr, 24.01.2022, https://melenchon2022.fr/2022/01/24/meeting-de-jean-luc-melenchon-a-bordeaux/.
31. Mélenchon, Jean-Luc, « Le marché, c'est le chaos ! Meeting de Mélenchon à Tours », melenchon2022.fr, 03.02.2022, https://melenchon2022.fr/2022/02/03/meeting-avec-jean-luc-melenchon-a-tours/.
32. Mélenchon, Jean-Luc, « 'Il n'y a pas de France possible qu'en République !' - Discours sur l'abolition de l'esclavage au Mans », 04.02.2022, melenchon2022.fr, https://melenchon2022.fr/2022/02/04/hommage-journee-nationale-des-memoires-de-la-traite-de-lesclavage-et-de-leurs-abolitions/.
33. Mélenchon, Jean-Luc, « Mélenchon à Elysée 2022 sur France 2 – Replay », melenchon2022.fr, 10.02.2022, https://melenchon2022.fr/2022/02/10/jean-luc-melenchon-invite-de-lemission-elysee-2022-sur-france-2/.

34. Mélenchon, Jean-Luc, « Les riches sont des assistés – Meeting de Mélenchon à Montpellier », melenchon2022.fr, 13.02.2022, https://melenchon2022.fr/2022/02/13/meeting-a-montpellier-avec-jean-luc-melenchon/.
35. Mélenchon, Jean-Luc, « Ukraine : La France doit être non-alignée », melenchon2022.fr, 20.02.2022, https://melenchon2022.fr/2022/02/20/jean-luc-melenchon-invite-de-dimanche-en-politique-sur-france-3/.
36. Mélenchon, Jean-Luc « Meeting pour la paix – Jean-Luc Mélenchon à Lyon », melenchon2022.fr, 06.03.2022, https://melenchon2022.fr/2022/03/06/meeting-de-lunion-populaire-avec-jean-luc-melenchon-a-lyon/.
37. Mélenchon, Jean-Luc, « Marche et meeting pour la 6e République à Paris », melenchon2022.fr, 20.03.2022, https://melenchon2022.fr/2022/03/20/marche-pour-la-6eme-republique-a-paris/.
38. Mélenchon, Jean-Luc, « Multi meeting Hologramme de Jean-Luc Mélenchon #MelenchonHologrammes », melenchon2022.fr, 05.04.2022, https://melenchon2022.fr/multi-meeting-hologramme/.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 237-248

# LES FACTEURS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS DU COMPORTEMENT ÉLECTORAL DE LA DIASPORA MAROCAINE EN FRANCE

# POLITICAL AND INSTITUTIONAL DETERMINANTS OF THE ELECTORAL BEHAVIOR OF THE MOROCCAN DIASPORA IN FRANCE

**Soukaina Hamamat**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.11**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This article provides an analysis of the electoral behavior of the Moroccan diaspora residing in France, with a particular focus on the political and institutional factors that influence its members' electoral choices. The study of the determinants of electoral behavior highlights a range of institutional factors stemming from the legal and organizational constraints governing the electoral participation of the Moroccan diaspora. In particular, the absence of polling stations in France constitutes a major obstacle to the effective exercise of the right to vote.*
**Keywords:** *Electoral behavior, Moroccan diaspora, political and institutional factors.*

## Introduction

L'étude du comportement politique et électoral exige plus qu'une simple analyse des motivations personnelles ou aux influences socioculturelles, certes que les dimensions sociales, identitaires et économiques jouent un rôle déterminant pour expliquer les choix électoraux des citoyens, mais ces dernières doivent obligatoirement être articulées dans un contexte politique

[1] Soukaina Hamamat est docteure en science politique et membre permanent du Laboratoire interdisciplinaire d'études du politique Hannah Arendt, Université Paris-Est Créteil, France. Email : Soukaina.hamamat@u-pec.fr.

et institutionnel dans lequel ces choix politiques s'expriment Le comportement électoral prend place au sein d'un cadre plus vaste puisqu'il s'inscrit dans un ensemble de règles juridiques, institutionnelles et de pratiques administratives, qui déterminent les modalités d'exercice de la citoyenneté, en particulier pour les individus vivant hors des frontières nationales.[2]

Au Maroc, la question de la participation de la diaspora est un sujet délicat qui suscite depuis bien longtemps des débats, marqué par des tensions entre d'une part une volonté d'ouverture politique et d'autre part un blocage institutionnel, avec plusieurs millions de ressortissants à l'étranger, la diaspora marocaine représente une force significative sur les plans démographique, économique et politique.

Cependant, l'intégration de cette diaspora dans les procédures électorales à partir du pays de résidence reste marginale, tant au niveau législative que pratique.

En France, où réside une des plus importantes communautés marocaines à l'étranger, les défis sont d'autant plus sensibles, ce qui rend la situation critique. Bien que cette diaspora marocaine fait preuve d'une conscience politique active et d'un fort intérêt pour les questions du Maroc, sa participation électorale reste limitée par une série de facteurs institutionnels et politiques.

D'une part les cadres législatives marocaines régissant le vote depuis le pays de résidence ont connu une certaine évolution, sous l'effet des dynamiques politiques internes et des enjeux politiques. L'intégration de la diaspora dans le processus électoral marocain souffre de nombreuses contraintes, notamment la centralisation du recensement, le manque de clarté et la communication peu transparente des règles établies et les infrastructures administratives locales qui peuvent être inadéquates.

D'autre part, les institutions marocaines à l'étranger, notamment les ambassades et les consulats doivent jouer un double rôle, en effet, la mission

[2] Pour comprendre les difficultés et les conditionnements qui pèsent sur le comportement électoral, voir, entre autres : Sergiu Gherghina, Monika Mokre, and Sergiu Mişcoiu, "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe", dans *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, issue 5, 2021, pp. 633–637 ; Sergiu Mişcoiu, "Is There a Model for the Political Representation of the Romanian Roma?", dans *Sfera Politicii*, no. 123-124, 2006, pp. 78-89 ; Sergiu Mişcoiu, Sergiu Gherghina, "Poorly Designed Deliberation: Explaining the Banlieues' Non-involvement in the Great Debate", dans *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, no. 5, 2021, pp. 694–711.

de ces institutions ne se limite pas à représenter l'État mais de contribuer à lever les obstacles administratifs et à encourager la participation électorale.

Une partie de la diaspora marocaine qui développe une forme de désengagement vis-vis des affaires politiques marocaines nourrit suite au sentiment d'exclusion qu'elle ressent. Cette méfiance s'ajoute aux réalités concrètes en France, le statut administratif des marocains, leur niveau d'intégration socio-économique dans le pays d'accueil, les relations bilatérales entre la France et le Maroc affectent aussi leur appropriation des offres disponibles.

Notre article vise à explorer les facteurs politiques et institutionnels qui conditionnent l'engagement électoral et impactent la participation de la diaspora marocaine en France. Il commencera d'abord, par une étude du cadre législatif marocain concernant le vote depuis l'étranger, tout en mettant en avant les avancées ainsi que les limites rencontrées.

Par la suite nous nous pencherons sur la fonction des structures administratives et diplomatiques marocaines basées en France, en évaluant leur aptitude à assurer dans le futur un accès équitable et égalitaire au processus électoral.

Et pour conclure, nous nous intéresserons à la perception de la diaspora à ces dispositifs tout en explorant à la fois les discours, les pratiques et les stratégies adoptés face aux barrières institutionnelles. Dans le but de comprendre le rôle des structures politiques et administratives au Maroc comme en France, dans l'encadrement, la facilitation ou la restriction de l'exercice du droit de vote par procuration pour les marocains vivant à l'étranger. Par cette démarche, notre article vise à mieux saisir les relations entre trois éléments d'abord, citoyenneté transnationale ensuite, ensuite, mobilisation politique et enfin, la régulation institutionnelle au sein d'un contexte postcolonial où les identités et les appartenances politiques sont complexes.

La situation politique au Maroc est marquée par une faible confiance concernant l'honnêteté et le sérieux de certains représentants de partis politiques, ces indices peuvent développer une forme de désengagement au sein de la communauté marocaine résidant à l'étranger.

## Le cadre légal et institutionnel de la participation électorale

Au sein de tout régime démocratique régi par l'État de droit, le suffrage est un mécanisme essentiel que reflète l'expression citoyenne ce qui marque un droit politique fondamental et un socle indispensable à la légitimité institutionnelle.

Par le biais du vote, le citoyen manifeste sa volonté en élisant les représentants et en participant à la pérennisation du cadre démocratique. L'évolution du droit de vote dans la société marocaine s'est construite et transformée sous l'effet de réformes successives, des transformations politiques internes ainsi que des changements du contexte régional.

Le Maroc s'est inscrit dans un processus de réformes politiques et institutionnelles[3] engagé depuis les années 1990, puis a connu une accélération majeure lors de la promulgation de la constitution du 1er juillet 2011.

Ce texte constitutionnel a été adopté dans un contexte sociopolitique du printemps arabe, il représentait une forme de réponse institutionnelle ambitieuse aux revendications portées par la société marocaine. Une forme de renouveau fondée sur une logique de rupture avec les pratiques antérieures, posant sur un engagement d'une gouvernance fondée sur les libertés, la participation et des droits fondamentaux.

Parmi les principaux apports de la constitution marocaine de 2011 : la reconnaissance explicite du droit de vote comme un droit fondamental intégré au principe plus large de la participation citoyenne à la vie politique. Ce principe est formellement énoncé à l'article 30[4] de la constitution qui stipule en détaille les conditions d'exercice et les modalités de son application, notamment pour les marocains résidant à l'étranger.

Toutefois, malgré que la reconnaissance constitutionnelle tend vers le droit des MRE de participer à la vie politique marocaine, cette reconnaissance soulève toujours des difficultés, désormais reconnue comme un droit garanti par la constitution, leur participation se heurte néanmoins, dans la réalité, à de multiples contraintes juridiques, organisationnelles et politiques, qui entravent son exercice effectif et compromettent sa mise en

[3] Voir également : Alain Roussillon et al., « Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique », dans NAQD, nos. 19-20, 2004, pp. 57-103.

[4] Royaume du Maroc, « Constitution du 1er juillet 2011, art. 30 », consultée le 09 mars 2024, https://mjp.univ-perp.fr/constit/ma2011.htm

œuvre pour les citoyens marocains vivant en France comme pour l'ensemble de la diaspora.

D'où la nécessité d'étudier minutieusement le dispositif constitutionnel encadrant le droit de vote au Maroc en explorant ses principes fondamentaux, ses modalités d'applications concrètes ainsi que les difficultés auxquelles il est confronté.

Cette étude permet également de ressortir les apports significatifs de la constitution du 1er juillet 2011 sans épargner les obstacles qui limitent l'accès effectif et équitable du droit de vote, dans une démarche de renforcement à la démocratie représentative et d'une meilleure inclusion politique pour l'ensemble des citoyens marocains.

Toujours dans ce sens, le deuxième article de la constitution renforce cette vision démocratique de souveraineté populaire en affirmant qu'elle appartient à la nation.

Selon l'article 30 de la constitution « sont électeurs et éligibles, tous les citoyennes et les citoyens majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques. La loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives. Le vote est un droit personnel et un devoir national »,[5] cela signifie que le suffrage doit respecter les principes d'égalité, de liberté, d'universalité conforme aux normes internationales.

La législation marocaine encadre ces principes en définissant les critères d'âge, les procédures d'inscription préalable sur les listes électorales et les modalités d'organisation du vote. Ce cadre confirme le droit fondamental de la souveraineté populaire et que la légitimité des dirigeants repose uniquement sur le choix des électeurs.

Conformément à la volonté générale, les institutions représentatives en particulier le parlement remplissent leur mandant au nom de la nation, cette approche renvoie aux principes des théories démocratiques modernes notamment celle de Jean-Jacques Rousseau, qui affirmait que « la souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente

[5] *Ibidem*, article 30, consulté le 30 octobre 2023.

point, elle est la même, ou elle est autre. Il n'y a point de milieu ».[6] Concrètement, cette souveraineté populaire se traduit notamment par la mise en œuvre régulière d'élections fréquentes, transparentes et équitables.

Le Maroc a la volonté de renforcer et de consolider la démocratie électorale notamment à travers une création d'institutions chargées de garantir une régularité des scrutins notamment à travers le conseil constitutionnel. Cette institution est compétente pour la validation des résultats et le contrôle de la conformité des dispositions constitutionnelles garantissant un processus électoral crédible et intègre.

Le droit de vote au Maroc est intrinsèquement lié à d'autres principes démocratiques garantis par la constitution. Selon l'article 7[7] de la constitution marocaine.

Cette disposition souligne le rôle structurant de ces partis politiques dans la structuration du suffrage et la représentation des différentes tendances sociales et idéologiques du pays.

La dimension sociale du droit de vote au Maroc mérite de la mettre en lumière. En désignant la monarchie de caractère social par la constitution affirme la volonté et l'ambition de mettre en place une démocratie qui ne se limite pas simplement au cadre procédural des élections mais qui chercher à instaurer une équité et une égalité des chances pour un accès à la vie politique. À l'échelle internationale, le pays a pris l'engagement à se conformer aux normes universelles en matière électorale, notamment la charte africaine de la démocratie, les élections et de la gouvernance, et à d'autres instruments internationaux ratifiés par le Maroc.

Ce qui prouve encore une fois que la constitution marocaine fait du suffrage un élément déterminant de l'État de droit. Elle cherche à renforcer la légitimité des institutions avec une implication du peuple au sein de l'exercice du pouvoir ainsi qu'à rendre les gouvernants responsables de la stabilité politique. Le suffrage est avant toute chose un important pilier de la démocratie qui symbolise le pacte entre les élus et les individus.

Certes que la constitution marocaine reconnaît ce droit de vote pour sa diaspora, mais en pratique cette reconnaissance ne garantit pas automatiquement

---

[6] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, 1re édition 1762, p. 134.

[7] *Ibidem*, article 7, consulté le 30 octobre 2023.

ce droit, car pour une application sur le terrain, elle doit être accompagnée nécessairement par des lois électorales celle de la législation électorale.

Dans cette logique la loi électorale est un outil essentiel dans l'organisation du processus démocratique. Le code électoral au Maroc est composé de plusieurs textes législatifs notamment de lois organiques. Parmi ces textes la loi organique n°11-27 relative à la chambre des représentants est vraiment stratégique. Elle établit les bases juridiques qui régissent les élections législatives en soulignant à la fois les critères remplies par les électeurs et les candidats. Ce dispositif permet d'organiser les élections des scrutins communaux ou régionaux.

La loi électorale fixe les règles, pour pouvoir voter, il faut s'inscrire sur les listes électorales, une condition primaire pour prendre part aux élections, cette loi détermine également les conditions à remplir pour être candidat : l'âge minimum (avoir 18ans), posséder la nationalité marocaine, le respect des droits civiques et politiques. Le découpage électoral est défini par la loi, en répartissant les sièges (selon les régions), et en régularisant le déroulement des compagnes, la communication politique et le financement.

Afin que cette loi électorale puisse fonctionner correctement, il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre les impératifs techniques liés à la bonne organisation des scrutins avec le respect de garantir un suffrage universel, libre et égal. Pour arriver à l'idée que même si le droit de vote est inscrit dans la constitution, c'est la loi électorale qui en précise de la manière dont cela s'applique et ainsi c'est le cas de l'application de l'article 17 de la constitution marocaine sur le vote des MRE, l'article stipule que : « Les Marocains résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles. Ils peuvent se porter candidats aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales. La loi fixe les critères spécifiques d'éligibilité et d'incompatibilité. Elle détermine de même les conditions et les modalités de l'exercice effectif du droit de vote et de candidature à partir des pays de résidence. »[8]

La loi électorale est bien au-delà qu'une simple fonction technique c'est un instrument qui permet aux citoyens d'exercer leur pouvoir démocratique.

[8] *Ibidem*, article 17, consulté le 3 juin 2025.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le bon déroulement des élections dans un régime démocratique suppose un cadre bien défini et des règles administratives claires, être inscrit sur les listes électorales constitue un prérequis majeur pour accéder au vote. C'est une formalité qui doit être accomplie par une initiative personnelle de la part du citoyen. La responsabilité revient au ministère de l'intérieur au Maroc qui organise cette opération et lance des compagnes médiatisées à travers les chaines étatiques Alaoula et 2M à l'approche des scrutins pour sensibiliser les gens. Toutes ces actions permettent aux citoyens d'être informées de l'importance de cette démarche d'inscription sur les listes électorales, ces compagnes ont souvent pour objectif de rappeler aux citoyens l'importance de s'inscrire pour voter mais aussi d'actualiser et de mettre à jour les listes.

Grâce au développement des technologies numériques, le ministère de l'intérieur a mis en place un processus électoral permettant de s'inscrire et de vérifier son inscription en ligne (en s'assurant des informations liées aux changements de résidence), l'objectif de cette modernisation est de simplifier les procédures administratives dans une optique d'une large participation des citoyens à travers tout le Maroc.

Le problème qui se pose, c'est que la jeunesse peut maitriser cette intégration progressive des technologies mais ce qui n'est pas le cas des autres tranches d'âge. Ces innovations peuvent être perçues comme des obstacles à surmonter pour une certaine population. Ce qui rend cet accès à l'inscription électorale inégal.

Quant aux personnes analphabètes, elles se trouvent en difficulté des fois par manque de maitrise des outils numériques et des formalités administratives ce qui peut les empêcher de prendre part au processus démocratique et les tenir à l'écart de celui-ci.

## Le cas particulier de la diaspora marocaine entre une reconnaissance juridique et des obstacles pratiques

La question de l'implication politique des marocains vivant à l'étranger fait l'objet de discussions récurrentes, bien que ces marocains soient régulièrement mis en lumière pour leur contribution économique pour le Maroc, ces citoyens sont largement exclus des processus politiques malgré leur rôle salué dans les discours officiels.

Il n'existe pas de possibilité de voter dans les consulats et les ambassades, le vote n'est pas accessible non plus par correspondance ou par internet. Ce qui exclut une large partie des MRE du processus électoral, puisque ce qui leur reste comme option c'est de se déplacer au Maroc, revenir au pays d'origine pour voter. Ce qui est surprenant c'est que le royaume du Maroc possède un réseau consulaire étendu et vaste à travers le monde, qui pourrait potentiellement faciliter le vote direct, comme le font de nombreux autres États.

Il y a eu quelques propositions législatives portées par les partis d'opposition ont été déposées pour créer des circonscriptions dédiées aux MRE et pour faciliter le vote à distance. En parallèle de cette démarche quelques institutions comme le conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME) ainsi que d'autres associations civiles ont émis des recommandations dans ce sens. Ces démarches trouvent toujours une opposition déterminée.

L'article 17 stipule explicitement que les marocains installés à l'étranger jouissent des mêmes droits de citoyenneté que ceux demeurant au Maroc notamment en ce qui concerne le droit du vote.

L'inscription de cette reconnaissance dans la constitution marocaine traduit une détermination et un fort engagement de l'État de vouloir entretenir un lien effectif avec toute sa diaspora à travers le monde. Une diaspora qui fait partie intégrante de la communauté nationale. Cette dernière permet la diffusion des traditions, de la culture et des valeurs du pays à l'échelle internationale.

La reconnaissance du droit de vote des MRE par la constitution dépasse un simple geste de déclaration symbolique, car cela consiste à marquer un principe démocratique essentiel, l'inclusion politique de tous les citoyens marocains peu importe leur domicile. Pourtant, bien que ce principe soit clairement inscrit au niveau constitutionnel, la mise en œuvre effective reste largement insuffisante.

Il est important de rappeler que la constitution a établi le cadre juridique global mais ne détaille pas les mécanismes pratiques et les modalités qui garantiraient aux MRE d'exercer leur droit de vote dans des conditions équivalentes à celles des électeurs au Maroc.

La situation actuelle dessine l'écart qui existe entre le cadre juridique « ambitieux » et la réalité d'application limitée existante. L'absence des textes d'application et le manque de moyens pratiques transforment ce droit de vote restreint en empêchant les citoyens de participer pleinement à cet acte de vote. « On trouve des nations avec « une basse confiance », un niveau de performance faible, une cohésion chancelante et un fossé abyssal entre les aspirations du peuple et celles de l'élite. »[9]

## Conclusion

Le comportement électoral de la diaspora marocaine n'est pas une question de choix de parti politique, mais avant tout, c'est une question de confiance et méfiance envers les institutions mises en place. Les partis politiques marocains entretiennent des relations contradictoires avec la diaspora marocaine partout à l'étranger et non uniquement celle de la France, d'un côté, elle est valorisée du fait de son investissement économique au Maroc, de l'autre, elle reste peu intégrée dans la vie politique marocaine.

En excluant la mobilisation électoral, cela crée chez les électeurs un sentiment d'écart[10] malgré une reconnaissance formelle de l'État marocain du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, y compris en France, c'est l'absence d'instauration des infrastructures électorales qui fait que le marocain résident à l'étranger n'a que deux choix ; le premier est le vote par procuration ou se déplacer au Maroc et voter aux urnes.

Bien que, cette solution de vote par procuration soit conçue comme un compromis pour les marocains de France, elle révèle des failles d'une citoyenneté marocaine transnationale, c'est la relation qui lie à la fois le droit reconnu et l'incapacité des membres de la diaspora marocaine d'exercer ce droit dans le pays d'accueil.

---

[9] North Africa Migration Academic Network (NAMAN), « Politiques et pratiques d'une bonne gouvernance migratoire fondées sur les preuves en Afrique du Nord (eMGPP) », Partie II, Réseau académique sur la migration en Afrique du Nord, https://www.namanproject.org], consulté le 3 juin 2025.

[10] Voir également : Michel Forsé et al., « Perception des inégalités économiques et sentiment de justice sociale », dans *Revue de l'OFCE*, no. 102, 2007, pp. 483-540.

Il existe des attitudes politiques marquées par ce clivage entre la critique et la participation même à travers une procuration et malgré les obstacles, certains marocains affirment leur désir de changement à travers leur engagement.

Le gouvernement marocain reste attaché à un modèle plutôt centralisé qui peine à intégrer la diaspora marocaine dans la participation démocratique.

La mise à l'écart institutionnelle souligne la difficulté de maintenir une citoyenneté dans ce contexte politique au-delà du territoire marocain.

Pour conclure, malgré les contraintes et les limites, la participation électorale de la diaspora marocaine illustre une volonté de repenser la citoyenneté à l'échelle transnationale. Le comportement électoral des marocains de France aux élections législatives marocaines est un résultat de nombreux facteurs sociologiques, identitaires, politiques et institutionnels.

Ces facteurs façonnent la relation des membres de la diaspora au vote. Malgré que les institutions bloquent la participation depuis les pays d'accueil, le sentiment d'appartenance et le lien à la notion peuvent maintenir une conscience citoyenne vivante.

## Bibliographie

1. Belahrach, Jamal (2025), « Diaspora : des identités plurielles ancrées dans leur marocanité », https://fr.le360.ma/politique/diaspora-des-identites-plurielles-ancrees-dans-leur-marocanite_ladv7ir7vjantdpqsp7aulkjye.
2. Benhima, Marwane (2025), « Les MRE face au défi de la représentation politique » https://www.lodj.ma/Les-MRE-face-au-defi-de-la-representation-politique_a143380.html.
3. Bruce, Benjamin (2018), "Transnational Religious Governance as Diaspora Politics: Reforming the Moroccan Religious Field Abroad" dans *Mashriq & Mahjar*, no. 1, 36-74.
4. Constitution du Royaume du Maroc (2011), https://mjp.univ-perp.fr/constit/ma2011.htm.
5. Forsé, Michel et al. (2007), « Perception des inégalités économiques et sentiment de justice sociale » dans *Revue de l'OFCE*, no. 102, 483-540.

6. International Foundation for Electoral Systems (2016), "Elections in Morocco: 2016 Parliamentary Elections – Frequently Asked Questions", https://www.ifes.org.
7. Gherghina, Sergiu ; Mokre, Monika ; Mișcoiu, Sergiu (2021), "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe" dans *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vvol. 34, issue 5, 633–637.
8. Mișcoiu, Sergiu (2006), "Is There a Model for the Political Representation of the Romanian Roma?" dans *Sfera Politicii*, no. 123-124, 78-89.
9. Mișcoiu, Sergiu ; Gherghina, Sergiu (2021), "Poorly Designed Deliberation: Explaining the Banlieues' Non-involvement in the Great Debate" dans *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, no. 5, 694–711.
10. NAMAN – North Africa Migration Academic Network (n.d.), « Politiques et pratiques d'une bonne gouvernance migratoire fondées sur les preuves en Afrique du Nord (eMGPP) », Partie II.
11. Rousseau, Jean-Jacques (1966), *Du contrat social*, Paris: Garnier-Flammarion.
12. Roussillon, Alain et al. (2004), « Réforme et politique au Maroc de l'alternance: apolitisation consensuelle du politique » in *NAQD*, nos. 19-20, 57-103.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 249-277

# FOREIGN AND DEFENCE POLICY VIEWS OF THE DUTCH FAR-RIGHT PARTIES AHEAD OF 2025 DUTCH GENERAL ELECTIONS

**Javid Ibad**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.12**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *With multiple military conflicts and crises occurring around the globe, combined with the incumbent US administration's isolationist drift, calls for restoring European strategic autonomy have intensified. Consequently, foreign policy and defence have once again gained in salience and moved to the forefront of political debates in Europe. Meanwhile, parties representing the far right of the political spectrum continue to surge in popularity and gain higher influence in national legislatures. So far, the research on the far right and foreign policy has predominantly focused on European integration, while their views on broader foreign affairs and defence have garnered less attention. This article aims to address this lacuna by focusing on the Netherlands, an important EU and NATO member state with a diverse and proliferating far-right scene. Drawing on party manifestos collected from the Repository of the Documentation Centre of Dutch Political Parties, the article presents an overview and analysis of the foreign policy and defence views of Dutch far-right parties ahead of the general elections scheduled for October 29, 2025. Findings suggest that parties' views are generally aligned with the core ideological tenets of the far right (nativism, authoritarianism, populism). Specifically, their views on the EU are primarily motivated by their nativism and populism, while their views on defence are primarily motivated by their authoritarianism. As for other foreign policy issues, their degree of commitment to these core tenets (radical right vs. extreme right) stands out as a potential explanatory factor.*
**Keywords:** *foreign policy, defence policy, far right, radical right, extreme right.*

[1] Javid Ibad is a Ph.D. candidate and a research assistant at the Faculty of the European Studies, Babeș-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania. E-mail: javid.ibad@ubbcluj.ro.

## Introduction

The political landscape in the Netherlands has become less stable over the last decade. The country, previously known for its consensus-based decision-making tradition (known as "polderen" in Dutch), is currently undergoing significant transformations, whereby three consecutive governments fell due to scandals and intra-coalition disagreements in 2021, 2023, and 2025, respectively. After surviving just 11 months in the office, the Schoof cabinet submitted its resignation on June 3, 2025, as a result of disagreements over asylum policy.[2] Consequently, new elections took place on October 29, 2025.

One of the main trends underlying contemporary Dutch politics is the continuing rise of the far-right parties. While initially represented by LPF (Lijst Pim Fortuyn – List of Pim Fortuyn) and then by PVV (Partij voor de Vrijheid – Party for Freedom), the last decade has seen the proliferation of the far-right in the Netherlands.[3] As of today, the Dutch parliament has three parties representing this family, with FvD (Forum voor Democratie – Forum for Democracy) and JA21 (Juiste Antwoord 21 – Just Answer 21) being the others, as well as the BBB (BoerBurgerBeweging – Farmer Citizen Movement) that has recently been dubbed as the "borderline case."[4] After the last general election in November 2023, these four parties together gained an astonishing number of 49 seats, almost a third of the entire legislature.[5] Two of them, PVV and BBB, joined the Schoof Cabinet. Such an increased influence over

---

[2] NOS, "Kabinet-Schoof is nu demissionair, zo gaat het verder", June 3, 2025, https://nos.nl/collectie/13996/artikel/2569826-kabinet-schoof-is-nu-demissionair-zo-gaat-het-verder.

[3] Sergiu Mişcoiu, Oana-Raluca Crăciun, Nicoleta Colopelnic, *Radicalism, Populism, Interventionism: Three Approaches Based on Discourse Theory*, Cluj-Napoca: EFES, 2008; Gerrit Voerman, Léonie de Jonge, "Wie speelt welke kaart? Het uiterst rechtse kwartet van 2025", Montesquieu Instituut, https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vvllwqvzjxdyx/vmqqj8y8xdv1?pk_kwd=vmqqj8y8xdv1.

[4] Léonie de Jonge, Matthijs Rooduijn, Andrej Zaslove, "The Evolution of Populism in Dutch Politics", in Sarah de Lange, Tom Louwerse, Paul 't Hart, Carolien van Ham (eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2025, p. 368; Matthijs Rooduijn, Andrea L. P. Pirro, Daphne Halikiopoulou et al., "The PopuList: A Database of Populist, Far-left, and Far-right Parties Using Expert-informed Qualitative Comparative Classification (EiQCC)", in *British Journal of Political Science*, vol. 54, no. 3, 2024, pp. 969–978.

[5] Kiesraad, "Tweede Kamer – 22 november 2023 – verkiezingsuitslagen", https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20231122.

policymaking offers a closer warrant of their views as the far-right party family is known for its challenging of decades-long established paradigms of liberal democracies.[6]

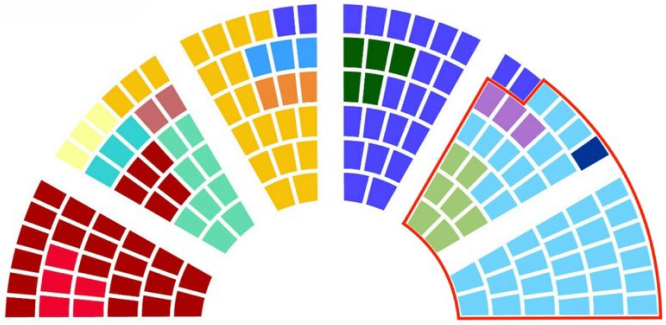


**Figure 1.** Composition of the Dutch House of Representatives since the last General Elections in November 2023. Circled in red: PVV (37 seats), BBB (8 seats), FvD (3 seats), JA21 (1 seat). **Source:** NOS, 2023.[7]

With a notable exception of the globalization and the European integration, wider foreign policy as well as the defence views of the far right gained less attention in research.[8] Yet, with the full-scale Russian invasion of Ukraine, the ongoing war in Gaza, as well as the incumbent Trump administration's

[6] Tarik Abou-Chadi, Werner Krause, "The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach", in *British Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, 2020, pp. 829–847; Tim Bale, Christoffer Green-Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther, Nick Sitter, "If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe", in *Political Studies*, vol. 58, no. 3, 2010, pp. 410–426; Nicolas Bichay, "Come Together: Far-right Parties and Mainstream Coalitions", in *Government and Opposition*, vol. 59, no. 3, 2024, pp. 633–654; Anna-Sophie Heinze, "Strategies of Mainstream Parties towards their Right-wing Populist Challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in Comparison", in *West European Politics*, vol. 41, no. 2, 2018, pp. 287–309.

[7] NOS, "Nieuwe Kamerleden beëdigd: 67 zaten nog niet eerder in de Kamer", December 6, 2023, https://nos.nl/artikel/2500551-nieuwe-kamerleden-beedigd-67-zaten-nog-niet-eerder-in-de-kamer.

[8] Simon Bornschier, "Globalization, Cleavages, and the Radical Right", in Jens Rydgren (ed.), *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford: Oxford University Press, 2018; Catherine E. de Vries, *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford: Oxford University Press, 2018; Hanspeter Kriesi, "The Politicization of European Integration", in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 54, S1, 2016, pp. 32–47; Dani Rodrik, "Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture and the Rise of Right-wing Populism", in *Annual Review of Economics*, vol. 13, no. 1, 2021, pp. 133–170.

affinity with isolationism, and the calls to restore European strategic autonomy, foreign and defence policies are once again at the forefront of political debates in Europe. By focusing on the Netherlands, this article aims to contribute to this literature by asking the following question: *What are the foreign and defence policy views of the Dutch far-right parties ahead of the upcoming general elections in October 2025?* With the available manifesto data from the Repository of the Documentation Centre of Dutch Political Parties (Repositories Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen – DNPP), this article provides an overview and an analysis of the Dutch far-right parties' agendas in the wake of the upcoming October elections.[9] The far-right parties that are not currently represented in the House of Representatives (e.g., BVNL; Belang van Nederland – Interest of the Netherlands) will not be taken into consideration.

The article has the following structure. First, it defines the far-right, the far-right foreign and defence policies, and sets theoretical expectations. Second, it gives an overview of the political developments in the Netherlands over the last few years. Third, it outlines the foreign and defence policy agendas of each party. Fourth, it provides an analysis of these agendas followed by a discussion. Finally, the article ends with concluding remarks.

## Far right and the far-right foreign and defence policies

Over the last years, "far right" emerged as an umbrella concept to encompass actors located at the right edge of the political spectrum.[10] This article follows Mudde's (2019) classical definition, where the far right is generally characterized by nativism, authoritarianism, and populism. Nativism posits that the nation state "should be inhabited exclusively by members of the native group".[11] Authoritarianism is a preference for a "strictly ordered society, in which infringements on authority are to be punished severely.[12]

[9] DNPP, "Repositories Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP)", https://dnpprepo.ub.rug.nl/, accessed October 15, 2025.

[10] Cas Mudde, *The Far Right Today*, Cambridge: Polity, 2019; Andrea L. P. Pirro, "Far Right: The Significance of an Umbrella Concept", in *Nations and Nationalism*, vol. 29, no. 1, 2023, pp. 101–112.

[11] Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 19.

[12] *Idem*, *The Far Right Today*, p. 29.

Populism is a 'thin ideology' that "considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups, 'the pure people' versus 'the corrupt elite,' and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people."[13] The far right is furtherly divided into two sub-groups: the radical right and the extreme right. The extreme right is anti-democratic and supportive of violence.[14] On the other hand, radical-right actors are not against democracy, but rather contest its liberal features, such as the rule of law, separation of powers, and pluralism.

Speaking of the far right and foreign policy, Verbeek and Zaslove accurately highlight that the IR field traditionally ignored political parties due to its general disinterest in them and "focus on states as unitary actors."[15] However, they argue this view is shortsighted as the last few decades dominated by globalization and European integration has made foreign policy a more salient issue for political parties. It is especially relevant for the far right as both processes profoundly impacted the domestic political landscape and consequently triggered a reaction from them.[16]

Among the numerous recent attempts to theorize this phenomenon, De Sa Guimaraes and De Oliveira e Silva and Wojczewski claim that protecting the nation-state and the national identity of the in-group are the core objectives of the far-right foreign policy. De Sa Guimaraes and Oliveira e Silva expect far-right actors to voice opposition to supranational institutions and international organizations, and to employ pro-sovereignty frames by criticizing international law as well as the Manichean worldview where international actors are divided into friends and enemies.[17] Wojczewski goes further by arguing that authoritarian instincts also shape the far-right foreign policy. In practice, this may manifest itself in increased militarism that "calls

---

[13] *Idem*, "The Populist Zeitgeist", in *Government and Opposition*, vol. 39, no. 4, 2004, p. 543.

[14] Anders Ravik Jupskås, Eviane Leidig, "Knowing What's (Far) Right", 2020, [C-REX], p. 4.

[15] Bertjan Verbeek, Andrej Zaslove, "The Impact of Populist Radical Right Parties on Foreign policy: The Northern League as a Junior Coalition Partner in the Berlusconi Governments", in *European Political Science Review*, vol. 7, no. 4, 2015, p. 526.

[16] Simon Bornschier, "Globalization, Cleavages, and the Radical Right", in Rydgren (ed.), *op. cit.*; de Vries, *op. cit.*; Kriesi, *art. cit.*, pp. 32–47.

[17] Feliciano de Sá Guimarães, Irma Dutra de Oliveira e Silva, "Far-right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-conservatism and the New Politics of Alignment", in *International Affairs*, vol. 97, no. 2, 2021, pp. 345–363.

for a strong army to defend national sovereignty" and "the propagation of military values within society, such as discipline, strength, and comradeship."[18]

In such a configuration, views on the defence policy should not be decoupled from the foreign policy, as in the ongoing geopolitical context, the article expects to see a higher convergence between the two policy fields. Arguably, such an increased convergence may give new opportunities for far-right parties to formulate policies that are more consistently embedded into their worldview along the lines of securitization, stricter social order, and the protection of national identity.[19] However, it should be noted that defence views of the far right are also a matter of controversy, with some members of this party family (specifically the extreme-right ones) being critical of the US, NATO, and the liberal international order (LIO) while having sympathies towards political figures as Vladimir Putin (e.g., Lega, AfD, RN).[20]

Combining these insights, the article expects the following elements in the far-right foreign and defence policy agendas. It expects nativism to be generally expressed via policies that prioritize the national sovereignty and the autonomy of domestic political institutions over the multilateral arrangements and policies 'imposed' by supranational institutions and IOs. Therefore, it expects parties to support the superiority of national law over European and international law. Additionally, it expects parties to employ sovereigntist narratives as "taking back control" and to motivate policy choices with nativist reasoning, that is, to protect the national interest and the interests of citizens.[21]

---

[18] Thorsten Wojczewski, "Theorizing Far-right Foreign Policy: Insights from Germany", in *Political Studies*, vol. 73, no. 3, 2025, pp. 1169–1193.

[19] Rosa Balfour, Janis A. Emmanoulidis, Heather Grabbe, Timo Lochocki, Cas Mudde, Juliane Schmidt, Catherine Fieschi, Christopher Hill, Marie Mendras, Mari K. Niemi, Corina Stratulat, "Europe's Troublemakers: The Populist Challenge to Foreign Policy", Brussels: European Policy Centre, 2016.

[20] Miku Matsunaga, Thomas Winzen, "Strengthening Mainstream Consensus? The Effect of Radical Right Populist Parties on the Defense Policies of Left Parties", in *Political Science Research and Methods*, vol. 13, no. 3, 2025, pp. 629–644; Maria Snegovaya, "Fellow Travelers or Trojan Horses? Similarities across Pro-Russian Parties' Electorates in Europe", in *Party Politics*, vol. 28, no. 3, 2022, pp. 409–418.

[21] However, the limits of this approach are underlined by several contributions. See, for example, Sergiu Gherghina, Monika Mokre, and Sergiu Mișcoiu, "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe", in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, Issue 5, 2021, pp. 633–637.

Considering the increasingly vulnerable state of global affairs, it is also expected that parties will offer a more authoritarian and securitized vision for society as a means of protecting it from external threats. It may entail an increase in defence spending, introducing some form of conscription and military training, and advocating for a higher presence of the military in society. Finally, populism can manifest itself in general scepticism towards global and continental governance structures, where citizens are framed as "the pure people" and institutions like the European Union or the United Nations as "the corrupt elite."

As for more concrete issue areas, it is expected that parties will be more aligned in their views towards the EU and defence policy. Specifically, there is a higher likelihood of nativism and populism being expressed in party views towards European integration, and authoritarianism being expressed in defence policy. Conversely, there is no expectation of uniform views on wider foreign affairs. Taking into account the heterogeneity of far-right parties (i.e., the radical right and the extreme right), some degree of divergence is expected to be seen.[22]

## The Dutch Context

Starting from 2010, the Dutch politics has been dominated by the mainstream right VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Demokratie – People's Party for Freedom and Democracy) under the leadership of Mark Rutte. The first Rutte cabinet was a coalition government among VVD, CDA (Christen-Democratisch Appèl – Christian Democratic Appeal), and PVV, which made an electoral breakthrough that year. The government didn't last long due to disagreements over fiscal policy and collapsed in 2012. The second Rutte cabinet was a stable one with PvdA (Partij van de Arbeid – the Labour Party). The last two cabinets (2017 -2024) consisted of VVD, CDA, social-liberal D66 (Democraten 66 – Democrats 66), and the Christian left party CU (Christen Unie – Christian Union).

These last two Rutte cabinets were unstable, with several scandals and protests wrecking the usually peaceful modus operandi of Dutch politics. Starting from 2019, farmers' protests have been an inseparable part

[22] Mudde, *The Far Right Today*; Jakub Wondreys, "Putin's Puppets in the West? The Far Right's Reaction to the 2022 Russian (Re)invasion of Ukraine", in *Party Politics*, vol. 31, no. 2, 2025, pp. 299–309.

of the political life.[23] The protests have erupted in reaction to the nitrogen emission crisis declared by the Dutch government on the one hand, and the adoption of the European Green Deal on the other. This period led to the establishment of the Farmer-Citizen Movement, which started gaining ground and capitalizing on the crisis.

Paradoxically, the third Rutte government did not fall as a result of these events. It fell due to the childcare benefits scandal, where it was revealed that the Dutch Tax and Customs Administration (Belastingdienst) wrongfully accused thousands of families of trying to fraudulently claim the childcare benefit.[24] In doing so, the authorities have resorted to discriminatory practices that disproportionally affected the population with a foreign background. The following elections in 2021 did not change the political equilibrium drastically, and the same parties ended up creating the fourth Rutte Cabinet. However, the fundamental problems that were shaking the previous cabinet did not go away. In fact, quite the contrary has happened.

As the Dutch government continued to press for progressive environmental policies, this gave the impetus for the farmer protests to continue and for the BBB to grow further. In March 2023, BBB became the biggest party in the Provincial Elections with almost 20% of the vote share.[25] BBB's popularity came at the expense of the mainstream right CDA that used to be the party widely supported by farmers and the agricultural sector.[26] CDA's polling has furtherly tanked due to the emergence of a new breakaway party, NSC (Nieuw Sociaal Contract – New Social Contract), led by the former CDA rebel MP Pieter Omtzigt, who quit the party after exposing the government's wrongdoings that led to the childcare benefits scandal.

---

[23] NOS, "Boerenprotest Den Haag voorbij, 2200 trekkers terug naar huis", October 1, 2019, https://nos.nl/liveblog/2304125-boerenprotest-den-haag-voorbij-2200-trekkers-terug-naar-huis.

[24] *Idem*, "Hoe het derde kabinet-Rutte steeds meer verstrikt raakte in de toeslagenaffaire", January 15, 2021, https://nos.nl/collectie/13855/artikel/2364574-hoe-het-derde-kabinet-rutte-steeds-meer-verstrikt-raakte-in-de-toeslagenaffaire.

[25] Kiesraad, "Provinciale Staten – 15 maart 2023 – verkiezingsuitslagen", https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/PS20230315.

[26] NOS, "Bekijk hier alle uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen", March 15, 2023, https://nos.nl/collectie/13923/artikel/2467604-bekijk-hier-alle-uitslagen-van-de-provinciale-statenverkiezingen.

Seeing that the childcare benefits scandal and the farmer protests led to the loss of voters from the mainstream right to the breakaway centre-right parties, VVD decided to divert attention by politicizing the issue of migration. In July 2023, VVD pressed for tighter restrictions on family reunification schemes that met resistance from two other coalition partners, D66 and Christen Unie.[27] The intra-coalition disagreements led to the collapse of Rutte IV, with the new elections scheduled for November 2023. The Netherlands was heading to elections that were dominated by the topic of migration.

After Mark Rutte retired from Dutch politics, the new VVD leader Dilan Yeşilgöz-Zegerius opened the door for PVV to become a viable coalition partner. Seeing this, Geert Wilders also moderated his tone on issues like Islam (i.e., no more calls for banning the Koran and Mosques) and the EU (i.e., no more calls to organize NEXIT). The media called him Geert "Milders".[28] The consistent normalization of the far right throughout the entire campaign led to an electoral outcome where PVV gained almost a quarter of all votes and seats, and became the biggest party for the first time.[29] All in all, while the Dutch mainstream right wanted to get voters back from breakaway parties by diverting attention from the benefits scandal and environment, it ended up losing voters to the far right by diverting attention to migration.

With increasing political fragmentation, coalition-building in the Netherlands became burdensome. The results were unexpected, with PVV and the breakaway parties (BBB, NSC) being the major winners, while the mainstream right (VVD, CDA) was the major loser. The negotiations were preoccupied by debates around PVV's commitment to liberal democratic principles and the rule of law. Finally, the coalition agreement was struck in July 2024 among the major election winners (PVV, BBB, NSC) and the VVD.[30]

---

[27] NOS, "Hoe Rutte vriend en vijand verraste: reconstructie van de val van Rutte IV", July 8, 2023, https://nos.nl/collectie/13942/artikel/2482044-hoe-rutte-vriend-en-vijand-verraste-reconstructie-van-de-val-van-rutte-iv.

[28] Cas Mudde, "The Netherlands Underestimated the Far Right – and Geert Wilders' Victory Is the Result", *The Guardian*, November 23, 2023, https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/nov/23/netherlands-far-right-geert-wilders-victory-mark-rutte.

[29] Kiesraad, "Tweede Kamer – 22 november 2023".

[30] Simon Otjes, Léonie de Jonge, "The Netherlands: Political Developments and Data in 2024: An Experimental Government with the Radical Right", in *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, published online June 4, 2025.

The short-lived Schoof Cabinet was remembered with constant infighting among the coalition partners, again mostly coalescing around PVV's commitment to liberal democratic principles and the rule of law. After several months of clashes and infighting, PVV unilaterally left the government, citing disagreements over its proposed asylum policy.[31] PM Schoof offered his resignation shortly after.[32]

Compared to migration and environment, foreign policy and defence-related matters have been politicized by the far right to a lesser extent. In spite of PVV's initial opposition, coalition members agreed to continue supporting Ukraine.[33] A notable exception here is the parliamentary vote that narrowly rejected participation of the Netherlands in the ReArm Europe. The motion was raised by the JA21 leader Joost Eerdmans.[34]

## Foreign and Defence Policy views of the Dutch Far Right

Documentation Centre of Dutch Political Parties (DNPP) is an institute established within the University of Groningen that, among others, has established a repository of documents related to the political parties active in the Netherlands.[35] Party manifestos analysed in this article have also been collected from this repository. Consequently, a qualitative analysis of the manifesto chapters concerning foreign and defence policy has been conducted.

Party for Freedom (PVV – Partij voor de Vrijheid): the consistent one.

The PVV manifesto is the shortest. It is mostly based on brief theses and bullet points on each policy domain. The chapter of the PVV manifesto that talks about foreign policy starts with a plea for sovereignty and direct criticism of the European Union. Among others, the party is against the "European superstate," the EU enlargement (and Turkish accession in

[31] Geert Wilders, "Geen handtekening voor onze asielplannen. Geen aanpassing Hoofdlijnenakkoord. PVV verlaat de coalitie", [Tweet], June 3, 2025, https://x.com/geertwilderspvv/status/1929799143486017814.

[32] NOS, "Kabinet-Schoof is nu demissionair."

[33] Otjes, de Jonge, *art. cit*.

[34] Tweede Kamer, "Motie van het lid Eerdmans over Nederland niet laten deelnemen aan ReArm Europe", March 4, 2025, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.

[35] DNPP, "Repositories Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP)", https://dnpprepo.ub.rug.nl/, accessed October 15, 2025.

particular), defence initiatives driven by the EU, Eurobonds, the digital Euro, taxation, and the European Parliament having two headquarters.[36] While PVV's goal is to transform the European Union 'from within,' the manifesto lacks any further elaboration on how exactly this should happen except for the extensive use of veto power. The party is also willing to seek an opt-out from the migration and asylum pact, budgetary, and environmental regulations.

At the same time, PVV supports increasing defence capabilities. However, it should only be used to protect the Netherlands (and its borders), and defence spending should be part of the national spending plan, prioritizing local industry, rather than being part of an EU-led effort. NATO membership is supported. Despite Wilders' proximity to the current US administration, the US is not mentioned in the manifesto. So is China, and the ongoing tensions between China and Taiwan. Russia is briefly mentioned as an aggressor, whereas Ukraine's fight for its sovereignty is also briefly acknowledged and supported.

Israel is given full support where it is framed as "the only true democracy in the Middle East."[37] Criticism towards Israeli actions is framed as "antisemitism," and PVV believes that the Netherlands should neither contribute to Gaza's reconstruction nor accept any Palestinian refugees. Their proposed solution is to pass those responsibilities on to Arab countries and countries that "support Hamas." Additionally, PVV wants to quit ICC, move the Dutch embassy in Israel to Jerusalem, and abolish the representation in Ramallah by claiming that the Netherlands already has an embassy in "the capital of the only true Palestinian state," which happens to be Amman, the capital of Jordan.[38] Finally, citing the inefficiency of development aid given to the Global South, PVV is willing to abolish foreign aid in any form, including to Ukraine. In short, PVV's manifesto does not contain anything novel, and the party has been quite consistent with these exact policy ideas for almost two decades of its existence.

Forum for Democracy (FvD – Forum voor Democratie): the extreme one.

Forum voor Democratie (FvD) has two chapters in its manifesto: one concerning "the European Union and Sovereignty," and the other concerning

[36] PVV, "Verkiezingsprogramma", https://www.pvv.nl/verkiezingsprogramma.html, pp. 30-31, accessed October 15, 2025.

[37] *Ibidem*.

[38] *Ibidem*.

"Geopolitics, Defense, and Foreign Trade." The party hints that they differentiate between the EU and other foreign affairs. They also fiercely criticize the EU and state their willingness to quit the EU. FvD offers a solution by proposing an EFTA membership like Iceland, Norway, and Switzerland. They call this an "intelligent exit."[39] FvD is also more specific in its criticism. They argue that the EU is not a free trade area, but a customs union, and over time, it ended up controlling numerous aspects, such as trade agreements and interest rates, among others. Therefore, they want to quit the Eurozone and oppose the digital Euro.

In general, FvD is more isolationist. They focus on transparency, sovereignty, and, more importantly, on self-reliance. They want Dutch law to be superior to European legislation and international treaties; they want any international treaty negotiations led by the Netherlands to be subject to the Open Government Act, and they reject the idea of the US and NATO being a security guarantor. If nothing, they want to hold a referendum on NATO membership and the Dutch military to improve based on their own judgment, rather than on multilateral arrangements. FvD is also quite critical of multilateralism. They want to negotiate bilateral trade agreements, reject the prevalence of SDGs as policy guidelines, and are interested in terminating treaties and quitting organizations that are not in line with Dutch national interests. Just like PVV, FvD is also in favour of protecting the national borders with the army. They also support a wide range of generous welfare benefits for the Dutch military and the veterans.

FvD is also in favour of scrapping foreign aid except for emergency aid in case of natural disasters elsewhere, but also for the protection of Christian communities in the Middle East, Asia, and Africa. Speaking of the Middle East, FvD appears as one of the few parties of the far right that takes a more critical stance on Israel. The party believes that the Israeli response to October 7 is unacceptable and supports the two-state solution. Ukraine is barely mentioned, with FvD calling for the normalization of the relationship with Russia by lifting sanctions imposed on it.

What is peculiar about FvD is that its nativism is not limited to the Netherlands. Not only does FvD support stronger ties with the Dutch

[39] FvD, "Partijprogramma", https://res.cloudinary.com/fvdcdm/image/upload/v1759824498/FVD_verkiezingsprogramma-2025_A4_FORMAAT_digitaal-DEF-V5_t8qcsr.pdf, p. 26, accessed October 15, 2025.

Caribbean and Suriname, but it also advocates for stronger ties with the Dutch diaspora and people of Dutch ancestry in countries like the US, Canada, Australia, and New Zealand. By showcasing a more ethnocentric approach, the party supports the expansion of diplomatic activities in these countries and even assists people of Dutch ancestry in acquiring Dutch citizenship. Additionally, FvD wants to turn the Dutch Caribbean into the "Florida of the Netherlands."[40]

Compared to other parties, FvD's views on both foreign policy and defence stand out, specifically concerning the USA, NATO, and Israel-Palestine conflict. It is also the only analysed party that openly calls for NEXIT. Combined with their calls for more self-reliance and isolationism, FvD seems like the more extreme party of the Dutch far right.

Right Answer 21 (JA 21 – Juiste Antwoord 21): the Eurorealist one.

Within the section "Defence and Foreign Policy," JA21 starts by arguing that they are "the defence party" of the Netherlands, whereby they have been campaigning to spend 2% of GDP on defence since their inception.[41] As a general observation, among all parties analysed in this article, JA21 seems to have the most sophisticated views towards defence. The party necessitates this approach by acknowledging the drift toward a multipolar order where Russia, China, and the middle powers have more influence in global affairs. In their view, such a development makes the Netherlands, being a crucial trading nation, vulnerable. Therefore, JA21 also voices support for the 5% (3.5% core defence + 1.5% defence and security infrastructure) defence expenditure plan by 2035, recently agreed in the NATO Summit in the Hague, by also reaffirming its "loyalty" and support for NATO.[42]

Apart from supporting the improvements in the national defence infrastructure and industry, as well as the increased defence procurement, JA21 is also willing to expand the Dutch armed forces to have around 200,000 personnel (including reservists). Furthermore, JA21 is the only party analysed in this article supporting the mandatory conscription of 5% from those who complete the annual defence survey (the party refers to it as "the

[40] *Ibidem*, p. 77.
[41] JA21, "Programma", https://ja21.nl/partij-programma, p. 55, accessed October 15, 2025.
[42] NATO, "Defence Expenditures and NATO's 5% Commitment", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, accessed October 15, 2025.

Scandinavian model"). These proposals are complemented by various financial and career-oriented benefits for the veterans and reservists, and educational programs intended to boost civilian preparedness.

Beyond defence, JA21 calls for a "realistic" foreign policy by focusing on two areas: security and trade. This approach manifests itself in various ways. For instance, the party speaks unfavourably of development aid and is willing to limit it strictly to humanitarian aid. They criticize previous Dutch governments that spent billions in aid to "countries like Pakistan that decided to invest in their nuclear arsenal rather than in education."[43] Instead, JA21 believes that developing countries should be integrated into global trade networks. While other countries can be assisted in enacting governance reforms, these should be done carefully, not to be perceived as "neo-colonial."

JA21 showcases its clear stance by supporting Ukraine, Israel, and Taiwan in "their existential struggles" and is critical of Russia, Iran, and China.[44] To counterbalance the destabilizing influence of these powers, the party offers to foster stronger ties with the Americas. Yet, some caveats are worth mentioning here. While JA21 supports Ukrainian sovereignty, it is against its admission into the EU and NATO. With China they offer to be cautious and be mindful of national security without getting too adversarial. In the Israeli-Palestinian conflict, JA21 believes in the impossibility of the two-state solution in the ongoing circumstances.

As for the European Union, JA21 wants the EU to limit itself to an economic union. They believe in the EU, which negotiates trade deals with other countries and blocs while also enacting business-friendly reforms within the Union (e.g., Capital Markets Union). At the same time, the party is critical of regulations, eco-friendly economic reforms, an increase in the EU's budget, an increase in staff, and joint borrowing. The EU enlargement should be strictly monitored, while the member states' veto right should remain.

In sum, JA21 is trying to portray itself as pragmatic and technocratic by offering specific policy proposals. One can also frequently see the word "realistic." The party showcases a quite committed transatlantic stance by remaining somewhat sceptical towards the European Union. In fact, it is possible to conclude that their views are predominantly consistent with the so-called "Eurorealism," an idea that combines economic liberalism, national

[43] JA21, "Programma", p. 57.
[44] *Ibidem*.

conservatism, and Atlanticism, championed by the European Conservatives and Reformists (ECR), a member of which JA21 was until 2023.[45]

Farmer-Citizen Movement (BBB – BoerBurgerBeweging): the undecided one.

BBB also states its commitment to NATO and supports the increased defence spending in principle. Yet, they are being cautious regarding finances and are not ready to commit to such a big spending increase, as it may damage other things they view as more important, such as social security, healthcare, and improving the countryside. Instead, they believe this burden should be shared fairly (not through the EU debt).

BBB emphasizes increasing the combat power. Interestingly, in their view, it can be achieved via abolishing "politics-biased training and ideological reading lists."[46] They also support further acquisition of military equipment, such as tanks and drones, construction of microreactors and satellites, and support for the local military industrial complex. More importantly, they want to make these changes more visible in society. Among others, they support the transformation of reservists into the national guard with part-time employment, want to introduce a minor in defence to students in higher education, to build barracks all over the Netherlands, to increase the number of armed forces in urban areas (especially in Randstad), and to launch training areas in the agricultural lands.

According to the BBB, the EU should also be limited and deal with several issues, such as the economy and migration. At the same time, BBB opposes trade deals that undermine the interests of the Dutch agriculture sector. They are also against the federalization of Europe, support the veto right, and the national governments to have more say in EU affairs, and the strict application of the Copenhagen criteria for EU enlargement. They are also in favour of fewer financial contributions to the EU, against funds as the "Corona Recovery Fund," joint borrowing, and the digital Euro.

---

[45] Martin Steven, *The European Conservatives and Reformists (ECR): Politics, Parties and Policies*, Manchester: Manchester University Press, 2020; Martin Steven, Aleks Szczerbiak, "Conservatism and 'Eurorealism' in the European Parliament: The European Conservatives and Reformists under the leadership of Poland's Law and Justice", in *European Politics and Society*, vol. 24, no. 5, 2023, pp. 585–602; Wondreys, *art. cit.*, pp. 299–309.

[46] BBB, "Verkiezingsprogramma", https://boerburgerbeweging.nl/tweede-kamer/verkiezingsprogramma/, p. 88, accessed October 15, 2025.

The party is sceptical about the Dutch membership in international organizations, including those hosted by the Netherlands. The party is willing to support NATO's Eastern flank by deploying a brigade in Poland or Lithuania. In Ukraine, BBB wants the end of the war, the Netherlands to actively participate in its reconstruction, and is not supportive of its NATO membership. As for the Ukrainian EU membership, BBB believes that accession can be possible based on strict adherence to the Copenhagen Criteria.

In the Middle East, they are against terrorism, against Iran getting nuclear weapons, and while welcoming their democratization, support securing minority rights in post-Assad Syria. They also support the two-state solution in the Israeli-Palestinian conflict by calling for the release of all hostages. The Netherlands should be more supportive of Taiwan, considering its importance for the Dutch economic interests (i.e., semiconductor production). BBB also wants to deter Venezuela due to its proximity to the Dutch Caribbean. BBB is also interested in cutting foreign aid and wants to limit it to humanitarian crises and small-scale ad-hoc interventions. Interestingly, they are interested in development aid towards the EU neighbourhood (Balkans, Caucasus, MENA), departing from a belief that this may help to stabilize migration flows.

## Analysis

In light of the recent geopolitical instabilities, the article expected to see an increased convergence between foreign and defence policies. Indeed, the evidence can be easily found in the way parties have structured their manifestos. PVV and JA21 have outlined their policies in both fields within the same chapter. FvD has a separate chapter for the EU, while having other foreign policy and defence views in the same chapter. Though BBB has separate chapters for defence and foreign policy, its policy proposals in defence illuminate several of its foreign policy views.

As predicted by the theory, it is expected that far-right parties will express their nativism by prioritizing sovereignty, putting Dutch law above European and international law, and motivating these choices to protect the interests of Dutch citizens. In practice, these should be particularly reflected in party views towards the European Union. Similarly, authoritarianism is to be expressed in defence policy by supporting views propagating a higher presence of the military in social life. At the same time, parties are expected

to have more diverging views on wider foreign affairs. The analysis reveals that manifestos indeed are in line with the theoretical expectations, though with varying degrees. Party views are summarized in **Table 1.**

| Issue\Party | PVV | FvD | JA21 | BBB |
|---|---|---|---|---|
| **European Integration** | | | | |
| **Overall stance on the EU** | Negative | Negative | Negative | Negative |
| **Preferred model for the EU** | Reform from within | EFTA > EU | Economic union only | Limit EU to few areas (economy; migration) |
| **EU Army** | Opposed | Opposed | Opposed | Opposed |
| **EU Enlargement** | Opposed | n/a | Opposed to Turkish membership | Support based on strict application of Copenhagen Criteria |
| **EU/NATO membership for Ukraine** | Opposed | Opposed | Opposed | Maybe EU |
| **Foreign Affairs** | | | | |
| **Multilateralism/Bilateralism** | Bilateralism | Bilateralism | Mixed (supports EU trade deals) | Mixed |
| **Foreign aid** | Abolish | Abolish (few exceptions) | Humanitarian aid only | Humanitarian aid; development aid limited to the EU neighborhood |
| **USA/NATO** | Support | Skeptical; Referendum on NATO membership | Support | Support |
| **Russia** | Moderately negative | Moderately positive | Negative | Negative |
| **Russia-Ukraine war** | Somewhat pro-Ukraine | Somewhat pro-Russia | Pro-Ukraine | Pro-Ukraine |
| **China** | n/a | n/a | Cautious cooperation | Cautious cooperation |
| **China-Taiwan relations** | n/a | n/a | Pro-Taiwan | Pro-Taiwan |
| **Israel-Palestine conflict** | Pro-Israel | Two-state solution | Pro-Israel | Two-state solution |
| **Defense** | | | | |
| **Defense orientation** | NATO | NL | NATO | NATO |
| **5% (3.5%+1.5%) NATO spending plan** | No clear position | Opposed | Support | Support for 3.5% |
| **Defense spending orientation** | Support for domestic defense industry | Support for domestic defense industry | Support for domestic defense industry | Support for domestic defense industry |
| **Conscription** | Opposed | Opposed | Support (Scandinavian model; 5%) | Opposed unless necessary |

**Table 1. Summary of Foreign Policy and Defense views of the Dutch Far-right Parties**

## Nativism, Populism, and the European Integration

Unsurprisingly, all four parties are generally aligned in their views towards the European project. They are outright against any initiative that could lead to an 'ever closer union.' These include, but are not limited to, the EU enlargement, Digital Euro, EU-wide borrowing, defence and military initiatives, bureaucracy, budget, and regulations.

At best, parties can somewhat tolerate the EU to stay the same. Ideally, they all want to see a smaller and more limited EU. PVV wants to "change it from within," FvD wants to replace the EU membership with an EFTA membership. JA21 and BBB are economy-oriented and would like the EU to limit itself to these domains. This being said, BBB is more cautious in trade deals the EU negotiates due to potential damage to Dutch interests (e.g., the EU-Mercosur deal and its potential negative impact on Dutch farmers). What unites all parties is the willingness to retain the veto right and use it wherever possible to protect the Dutch national interest. Also, parties are united in abolishing the current arrangement where the European Parliament resides in both Strasbourg and Brussels.

All parties are against the EU army and view it with mistrust. Interestingly, parties indirectly hint that what an EU army means in practice is that it will deploy Dutch military units in areas that do not serve the national interest and, most importantly, without the mandate of the Dutch people. As for EU enlargement, the views are similar in the sense that they all share scepticism towards it, yet they are different in the degree of scepticism. FvD does not talk about it at all, as they are willing to leave the EU altogether. PVV wants to halt all accession negotiations, JA21 is against the Turkish accession, and BBB may potentially support it based on the strict application of accession criteria for the prospective members (including Ukraine).

Parties (except JA21) stress the importance of the superiority of Dutch law. They (except PVV) express the importance of stronger ties with other constituent countries of the Kingdom of the Netherlands. With more isolationist and ethnocentric policies, FvD stands out with a higher degree of nativism. Parties showcase their populism with mistrust of global governance structures and international treaties. PVV wants to 'take back control,' get more opt-outs from the EU, and quit ICC. FvD requires

transparency in negotiating treaties, wants to push for more bilateral treaties, and disregards SDGs, and BBB talks about "healthy scepticism." Among the four parties, JA21 stands out as a relatively less populist one.

## Authoritarianism and Defence

Parties decouple the EU and NATO on security and defence matters. They view NATO (except FvD) as a guarantor of the Dutch national security. As expected, parties not only support more military spending and boosting military capabilities but also motivate it with a nativist reasoning. Money should be spent to support the local defence industry, and parties (except JA21) support the idea that the army should protect the national borders, even though the mainland Netherlands borders with fellow EU and NATO member states. BBB goes even further with its plans to deploy military units in Randstad and introduce defence in higher education. This plea for a more securitized and ordered society is furtherly complemented by policy proposals that are willing to boost the socioeconomic status of the military (except PVV).

## Other Foreign Affairs

The analysis uncovers a peculiar pattern in other foreign policy issues. For instance, in how parties view the ongoing Russo-Ukrainian war, as well as the tensions between China and Taiwan. On the one hand, JA21 and BBB are clearly supportive of Ukraine and Taiwan and critical of Russia and China. On the other hand, PVV and FvD do not mention China and Taiwan in their manifestos at all, while FvD frames the Russo-Ukrainian war as "an American proxy war" and calls for normalization with Russia. More importantly, PVV has watered down its traditional pro-Russian sympathies and at least nominally supports Ukraine by describing Russia as an aggressor.

A similar pattern is observed in regard to how parties view the US and NATO. Here as well, JA21 and BBB state their committed support for NATO (including the defence spending plan) and call for increased cooperation with the US, Canada, and even Australia and New Zealand. PVV nominally supports the US and NATO without further details. FvD is sceptical of the US, wants to hold a referendum on NATO membership, and is against the 5% defence spending. The Israel-Palestine conflict is the only major issue

where this alignment has shifted, with PVV and JA21 formulating clearly pro-Israeli positions and FvD with BBB supporting the two-state solution.

As mentioned in the theoretical discussion, parties that represent the extreme-right subgroup of the far right tend to be known for their scepticism towards the US and the US-led liberal international order, while parties that are merely radical-right are known for being less critical.[47] It also means that their views on wider global conflicts are shaped by this belief.[48] From this perspective, JA21 and BBB are evidently more moderate, PVV seems to balance in between (arguably due to its previous coalition experience; see Bichay, 2025),[49] and FvD voices more extreme policies.

## Discussion

What does this all mean for the future of Dutch politics and the post-election dynamics? The analysis describes PVV as consistent, FvD as extreme, JA21 as Eurorealist, and BBB as undecided. After PVV quit the coalition, most parties have pledged not to cooperate with PVV. While some have done so for ideological reasons, others (e.g., VVD) have done so due to PVV's unreliability.[50] As things stand now, PVV's return to the government seems unlikely, and the party appears to be more interested in being loyal to its principles and voters. The party's manifesto seems to be generally consistent with its traditional views (except for nominal support for Ukraine). Looking at the pre-election opinion polls, this strategy seemed to be paying off, considering that PVV's polling has remained stable at around 30 seats (20% of the vote share) since it quit the government.[51] Eventually, PVV slightly underperformed the polls by getting 26 seats and becoming the second biggest party.[52]

---

[47] Steven, *op. cit.*

[48] Wondreys, *art. cit*., pp. 299–309.

[49] Nicolas Bichay, "Converging to the Mean? Moderating Ideologies of Far-right and Far-left Parties in Government", in *Party Politics*, published online May 2025.

[50] Jon Henley, "Dutch Centre-right Party Rules out Coalition with 'Unbelievably Untrustworthy' Wilders", *The Guardian*, June 10, 2025, https://www.theguardian.com/world/2025/jun/10/dutch-vvd-rules-out-coalition-with-unbelievably-untrustworthy-wilders.

[51] EenVandaag, "Zetelpeiling: zo staan de politieke partijen er voor", October 30, 2025, https://eenvandaag.avrotros.nl/peilingtrends/zetelpeiling-zo-staan-de-politieke-partijen-er-voor-160080.

[52] NOS, "Uitslagen Tweede Kamer 2025", October 29, 2025, https://app.nos.nl/nieuws/tk2025/.

The same can be true for FvD. It is extreme in the sense that its views are further to the right than those of the other far-right parties. Indeed, describing the Russo-Ukrainian war as an "American proxy war,"[53] calling for a referendum on NATO membership, and being critical of Israel have not been popular views even among the far-right lately (let alone the political mainstream). Yet, what is remarkable about FvD is that it also successfully maintains its consistency with its marginal but stable voter base. Over the last few years, FvD has polled consistently at around 3-5 seats.[54] It is probably accurate to conclude that FvD seems to be satisfied with this status quo, as their connection to their base is crucial for them. The party also has the highest membership rate in the Netherlands.[55] FvD's ethnocentric approach, with its special attention to the Dutch diaspora, is a relevant case in point here. These findings are in line with recent scholarship arguing FvD is more than a political party, having features of a subculture, a phenomenon recently called "the movement party."[56]

As for the other two parties, JA21 and BBB appear to have views more in line with other mainstream parties, yet in different ways. JA21 is specific, pragmatic, and offers technocratic solutions. It seems that JA21 was playing strategically and tried to portray itself as a reliable and 'koalitionsfähig' alternative for PVV to increase its chances of ending up in a coalition. Even more accurately, JA21 placed itself between PVV and VVD.[57] Looking at the polling, the strategy seemed accurate as not only did JA21 surge in the polls, but its surge also went in parallel with VVD's collapse, and there was a high

---

[53] FvD, "Partijprogramma", p. 74.

[54] EenVandaag, "Zetelpeiling: zo staan de politieke partijen er voor", October 30, 2025, https://eenvandaag.avrotros.nl/peilingtrends/zetelpeiling-zo-staan-de-politieke-partijen-er-voor-160080.

[55] DNPP, "Ledentallen Nederlandse politieke partijen per 1 januari 2025", March 10, 2025, https://www.rug.nl/research/dnpp/uitgelicht/ledentallen/ledental-2025.

[56] Pietro Castelli Gattinara, Andrea L. P. Pirro, *Movement Parties of the Far Right: Understanding Nativist Mobilization*, Oxford: Oxford University Press, 2024; Léonie de Jonge, "Is the (Mass) Party Really Over? The Case of the Dutch Forum for Democracy", in *Politics and Governance*, vol. 9, no. 4, 2021, pp. 286–295; Léonie de Jonge, Elizaveta Gaufman, "The Normalisation of the Far Right in the Dutch Media in the Run-up to the 2021 General Elections", in *Discourse & Society*, vol. 33, no. 6, 2022, pp. 773–787.

[57] Though not mentioned in the article, the author has also analysed VVD's manifesto. The JA21 and VVD manifestos are abundant in converging views.

likelihood that both parties would get a similar share of seats (around 12-15).[58] Yet, VVD was able to recover days before the election which also meant that JA21 slightly underperformed the polls by getting 9 seats only.[59] Nevertheless, JA21 still has chances of ending up in a coalition.

Finally, BBB may also be strategic and hint at their willingness to negotiate with bigger parties. All in all, BBB has so far been more concerned with the rural Netherlands. Yet, a competing explanation is worth mentioning here. As a relatively new political party, BBB may be interested in leaving its "single-issue party" reputation behind and is trying to develop a platform encompassing a wider variety of issues than agriculture and environment. Arguably, BBB is undecided because it has no clear idea of what it wants to become and which direction to take, and for now, remains as the "borderline case."[60] Yet again, because it is a new political force, BBB also possibly lacks the relevant personnel in their ranks who would help in formulating a more coherent platform in areas as foreign policy and defence. What is evident, though, is that its efforts to step into an already crowded field do not seem to be paying off electorally, as the party hovered around 4-5 seats and got 4 seats at the elections.[61]

**Concluding Remarks**

This article questioned the foreign and defence policy views of the Dutch far-right parties ahead of the 2025 General Elections. Recently released party manifestos have been analysed to answer this question. Findings are predominantly in line with previous theoretical explanations of far-right foreign and defence policy that primarily argue that members of this party family formulate their policies along the core components of the far-right ideology: nativism, authoritarianism, and populism. Indeed, the evidence for this can be seen in parties' views on European integration and defence. Interestingly, things are more complicated when it comes to other foreign policy issues. Previous literature suggests that, among others, radical-right

[58] EenVandaag, "Zetelpeiling: zo staan de politieke partijen er voor", October 30, 2025, https://eenvandaag.avrotros.nl/peilingtrends/zetelpeiling-zo-staan-de-politieke-partijen-er-voor-160080.
[59] NOS, "Uitslagen Tweede Kamer 2025", October 29, 2025, https://app.nos.nl/nieuws/tk2025/.
[60] de Jonge, Rooduijn, Zaslove, *art. cit*., in de Lange, Louwerse, Hart, van Ham (eds.), *op. cit*.
[61] EenVandaag, *art. cit*.

and extreme-right parties also differ in their foreign and defence policy views. The analysis reveals the evidence for this as well.

This radical-right vs. extreme-right dichotomy could also be used to explain the difference among far-right parties' views generally, since, for example, not all Eurosceptic parties are Eurosceptic to the same degree. Another example here would be the slightly diverging or differently framed solutions that different far-right parties offer to the EU and other issues (Table 1). However, a competing explanation here would be the salience of some foreign policy issues over others. For example, it is evident that the Israeli-Palestinian conflict is more salient for PVV than the Russo-Ukrainian war or the tensions at the Taiwan Strait. The research in this area is strikingly rare, though.

Findings in this article contribute to our general knowledge of far-right foreign and defence policies during a crucial time, where the world has become less secure and more volatile. Among others, this volatility has been largely provoked by various far-right political actors holding the decision-making power in these two policy fields in autocracies (e.g., Russia), backsliding democracies (e.g., Hungary, India, Turkey), as well as the established democracies (e.g., the US).[62]

This further illuminates a potential area for future research that should focus on the relationship between far-right incumbency, foreign policy, and democratic backsliding, and can be connected to a wider discussion on illiberalism and the threats it can cause for the rules-based liberal international order. At the same time, the research on the far right and defence policy remains scarce, and future research on this topic would be of great importance.[63]

---

[62] Sandra Destradi, Johannes Plagemann, Hakkı Taş, "Populism and the Politicisation of Foreign Policy", in *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 24, no. 3, 2022, pp. 475–492; Jonny Hall, "In Search of Enemies: Donald Trump's Populist Foreign Policy Rhetoric", in *Politics*, vol. 41, no. 1, 2021, pp. 48–63; Mihai Varga, Aron Buzogány, "The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary", in *Geopolitics*, vol. 26, no. 5, 2021, pp. 1442–1463; Hakkı Taş, "The Formulation and Implementation of Populist Foreign Policy: Turkey in the Eastern Mediterranean", in *Mediterranean Politics*, vol. 27, no. 5, 2022, pp. 563–587.

[63] Miku Matsunaga, Thomas Winzen, "Strengthening Mainstream Consensus? The Effect of Radical Right Populist Parties on the Defense Policies of Left Parties", in *Political Science Research and Methods*, vol. 13, no. 3, 2025, pp. 629–644.

Even though foreign and defence policies are once again becoming more salient, their potential influence on the political debate and the electoral outcome in the upcoming Dutch general elections should be 'taken with a pinch of salt.' The country headed for yet another election dominated by migration and cultural issues. The last few weeks have seen unprecedented protests demanding a crackdown on immigration and asylum seekers. On September 20, large groups of far-right protesters marched through the Hague.[64] The protest has led to violent clashes, including the attack on the headquarters of D66. As the elections approached, various anti-immigration protests were held across the Netherlands on a regular basis.

## Bibliography

1. Abou-Chadi, Tarik; Krause, Werner (2020), "The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach" in *British Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, 829–847.
2. Bale, Tim; Green-Pedersen, Christoffer; Krouwel, Andréa; Luther, Kurt Richard; Sitter, Nick (2010), "If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe" in *Political Studies*, vol. 58, no. 3, 410–426.
3. Balfour, Rosa; Emmanoulidis, Janis A.; Grabbe, Heather; Lochocki, Timo; Mudde, Cas; Schmidt, Juliane; Fieschi, Catherine; Hill, Christopher; Mendras, Marie; Niemi, Mari K.; Stratulat, Corina (2016), "Europe's Troublemakers: The Populist Challenge to Foreign Policy", Brussels: European Policy Centre.
4. BBB (2025), "Verkiezingsprogramma", https://boerburgerbeweging.nl/tweede-kamer/verkiezingsprogramma/, accessed October 15, 2025.
5. Bichay, Nicolas (2024), "Come Together: Far-right Parties and Mainstream Coalitions" in *Government and Opposition*, vol. 59, no. 3, 633–654.

[64] NOS, "Anti-immigratie-protest in Den Haag escaleert, ruiten D66-kantoor ingegooid", September 20, 2025, https://nos.nl/artikel/2583277-anti-immigratie-protest-in-den-haag-escaleert-ruiten-d66-kantoor-ingegooid.

6. Bichay, Nicolas (2025), "Converging to the Mean? Moderating Ideologies of Far-right and Far-left Parties in Government" in *Party Politics*, published online May 2025.
7. Bornschier, Simon (2018), "Globalization, Cleavages, and the Radical right", in Rydgren, Jens (ed.), *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford: Oxford University Press.
8. Castelli Gattinara, Pietro; Pirro, Andrea L. P. (2024), *Movement Parties of the Far Right: Understanding Nativist Mobilization*, Oxford: Oxford University Press.
9. De Jonge, Léonie (2021), "Is the (Mass) Party Really over? The Case of the Dutch Forum for Democracy" in *Politics and Governance*, vol. 9, no. 4, 286–295.
10. De Jonge, Léonie; Gaufman, Elizaveta (2022), "The Normalisation of the Far Right in the Dutch Media in the Run-up to the 2021 General Elections" in *Discourse & Society*, vol. 33, no. 6, 773–787.
11. De Jonge, Léonie; Rooduijn, Matthijs; Zaslove, Andrej (2025), "The Evolution of Populism in Dutch Politics", in De Lange, Sarah; Louwerse, Tom; 'T Hart, Paul; Van Ham, Caroline (eds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, Oxford: Oxford University Press.
12. De Sá Guimarães, Feliciano; De Oliveira E Silva, Irma Dutra (2021), "Far-right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-Conservatism and the New Politics of Alignment" in *International Affairs*, vol. 97, no. 2, 345–363.
13. De Vries, Catherine E. (2018), *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
14. Destradi, Sandra; Plagemann, Johannes; Taş, Hakkı (2022), "Populism and the Politicisation of Foreign Policy" in *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 24, no. 3, 475–492.
15. DNPP (2025), "Ledentallen Nederlandse politieke partijen per 1 januari 2025", March 10, https://www.rug.nl/research/dnpp/uitgelicht/ledentallen/ledental-2025.
16. DNPP (2025), "Repositories Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP)", https://dnpprepo.ub.rug.nl/, accessed October 15, 2025.

17. EenVandaag (2025), "Zetelpeiling: zo staan de politieke partijen er voor", October 30, https://eenvandaag.avrotros.nl/peilingtrends/zetelpeiling-zo-staan-de-politieke-partijen-er-voor-160080.
18. FvD (2025), "Partijprogramma", https://res.cloudinary.com/fvdcdm/image/upload/v1759824498/FVD_verkiezingsprogramma-2025_A4_FORMAAT_digitaal-DEF-V5_t8qcsr.pdf.
19. Gherghina, Sergiu; Mokre, Monika; Mișcoiu, Sergiu (2021), "Deliberative Democracy, Under-Represented Groups and Inclusiveness in Europe" in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 34, issue 5, 633–637.
20. Hall, Jonny (2021), "In Search of Enemies: Donald Trump's Populist Foreign Policy Rhetoric" in *Politics*, vol. 41, no. 1, 48–63.
21. Heinze, Anna-Sophie (2018), "Strategies of Mainstream Parties towards Their Right-wing Populist Challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in Comparison" in *West European Politics*, vol. 41, no. 2, 287–309.
22. Henley, Jon (2025), "Dutch Centre-right Party Rules out Coalition with 'Unbelievably Untrustworthy' Wilders", *The Guardian*, June 10, https://www.theguardian.com/world/2025/jun/10/dutch-vvd-rules-out-coalition-with-unbelievably-untrustworthy-wilders.
23. JA21 (2025), "Programma", https://ja21.nl/partij-programma, accessed October 15, 2025.
24. Jupskås, Anders Ravik; Leidig, Eviane (2020), "Knowing What's (Far) Right", [C-REX].
25. Kiesraad (2025), "Provinciale Staten – 15 maart 2023 – verkiezingsuitslagen", https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/PS20230315.
26. Kiesraad (2025), "Tweede Kamer – 22 november 2023 – verkiezingsuitslagen", https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20231122.
27. Kriesi, Hanspeter (2016), "The Politicization of European Integration" in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 54, S1, 32–47.
28. Matsunaga, Miku; Winzen, Thomas (2025), "Strengthening Mainstream Consensus? The Effect of Radical Right Populist Parties on the Defense Policies of Left Parties" in *Political Science Research and Methods*, vol. 13, no. 3, 629–644.

29. Mişcoiu, Sergiu; Crăciun, Oana-Raluca; Colopelnic, Nicoleta (2008), *Radicalism, Populism, Interventionism: Three Approaches Based on Discourse Theory*, Cluj-Napoca: EFES.
30. Mudde, Cas (2009), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
31. Mudde, Cas (2019), *The Far Right Today*, Cambridge: Polity.
32. Mudde, Cas (2023), "The Netherlands Underestimated the Far Right – and Geert Wilders' Victory Is the Result", *The Guardian*, November 23, https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/nov/23/netherlands-far-right-geert-wilders-victory-mark-rutte.
33. Mudde, Cas (2004), "The Populist Zeitgeist" in *Government and Opposition*, vol. 39, no. 4, 541–563.
34. NATO (2025), "Defence Expenditures and NATO's 5% Commitment", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.
35. NOS (2019), "Boerenprotest Den Haag voorbij, 2200 trekkers terug naar huis", October 1, https://nos.nl/liveblog/2304125-boerenprotest-den-haag-voorbij-2200-trekkers-terug-naar-huis.
36. NOS (2021), "Hoe het derde kabinet-Rutte steeds meer verstrikt raakte in de toeslagenaffaire", January 15, https://nos.nl/collectie/13855/artikel/2364574-hoe-het-derde-kabinet-rutte-steeds-meer-verstrikt-raakte-in-de-toeslagenaffaire.
37. NOS (2023a), "Bekijk hier alle uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen", 15 March, https://nos.nl/collectie/13923/artikel/2467604-bekijk-hier-alle-uitslagen-van-de-provinciale-statenverkiezingen.
38. NOS (2023b), "Hoe Rutte vriend en vijand verraste: reconstructie van de val van Rutte IV", July 8, https://nos.nl/collectie/13942/artikel/2482044-hoe-rutte-vriend-en-vijand-verraste-reconstructie-van-de-val-van-rutte-iv.
39. NOS (2023c), "Nieuwe Kamerleden beëdigd: 67 zaten nog niet eerder in de Kamer", December 6, https://nos.nl/artikel/2500551-nieuwe-kamerleden-beedigd-67-zaten-nog-niet-eerder-in-de-kamer.
40. NOS (2025a), "Kabinet-Schoof is nu demissionair, zo gaat het verder", June 3, https://nos.nl/collectie/13996/artikel/2569826-kabinet-schoof-is-nu-demissionair-zo-gaat-het-verder.

41. NOS (2025b), "Anti-immigratie-protest in Den Haag escaleert, ruiten D66-kantoor ingegooid", September 20, https://nos.nl/artikel/2583277-anti-immigratie-protest-in-den-haag-escaleert-ruiten-d66-kantoor-ingegooid.
42. NOS (2025c), "Uitslagen Tweede Kamer 2025", October 29, https://app.nos.nl/nieuws/tk2025/.
43. Otjes, Simon; De Jonge, Léonie (2025), "The Netherlands: Political Developments and Data in 2024: An Experimental Government with the radical right" in *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, published online 4 June 2025.
44. Pirro, Andrea L. P. (2023), "Far Right: The Significance of an Umbrella Concept" in *Nations and Nationalism*, vol. 29, no. 1, 101–112.
45. PVV (2025), "Verkiezingsprogramma", https://www.pvv.nl/verkiezingsprogramma.html, accessed 15 October 2025.
46. Rodrik, Dani (2021), "Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-wing Populism" in *Annual Review of Economics*, vol. 13, no. 1, 133–170.
47. Rooduijn, Matthijs; Pirro, Andrea L. P.; Halikiopoulou, Daphne; et al. (2024), "The PopuList: A Database of Populist, Far-left, and Far-right Parties Using Expert-informed Qualitative Comparative Classification (EiQCC)" in *British Journal of Political Science*, vol. 54, no. 3, 969–978.
48. Snegovaya, Maria (2022), "Fellow Travelers or Trojan Horses? Similarities Across Pro-Russian Parties' Electorates in Europe" in *Party Politics*, vol. 28, no. 3, 409–418.
49. Steven, Martin (2020), *The European Conservatives and Reformists (ECR): Politics, Parties and Policies*, Manchester: Manchester University Press.
50. Steven, Martin; Szczerbiak, Aleks (2023), "Conservatism and 'Eurorealism' in the European Parliament: The European Conservatives and Reformists under the Leadership of Poland's Law and Justice" in *European Politics and Society*, vol. 24, no. 5, 585–602.
51. Taş, Hakkı (2022), "The Formulation and Implementation of Populist Foreign Policy: Turkey in the Eastern Mediterranean" in *Mediterranean Politics*, vol. 27, no. 5, 563–587.
52. Tweede Kamer (2025), "Motie van het lid Eerdmans over Nederland niet laten deelnemen aan ReArm Europe", March 4, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.

53. Varga, Mihai; Buzogány, Aron (2021), "The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary" in *Geopolitics*, vol. 26, no. 5, 1442–1463.
54. Verbeek, Bertjan; Zaslove, Andrej (2015), "The Impact of Populist Radical Right Parties on Foreign Policy: The Northern League as a Junior Coalition Partner in the Berlusconi Governments" in *European Political Science Review*, vol. 7, no. 4, 525–546.
55. Voerman, Gerrit; De Jonge, Léonie (2025), "Wie speelt welke kaart? Het uiterst rechtse kwartet van 2025" in Montesquieu Instituut, https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vvllwqvzjxdyx/vmqqj8y8xdv1?pk_kwd=vmqqj8y8xdv1.
56. Wilders, Geert (2025), "Geen handtekening voor onze asielplannen. Geen aanpassing Hoofdlijnenakkoord. PVV verlaat de coalitie", [Tweet], June 3, 2025, https://x.com/geertwilderspvv/status/1929799143486017814.
57. Wojczewski, Thorsten (2025), "Theorizing Far-right Foreign Policy: Insights from Germany" in *Political Studies*, vol. 73, no. 3, 1169–1193.
58. Wondreys, Jakub (2025), "Putin's Puppets in the West? The Far Right's Reaction to the 2022 Russian (Re)invasion of Ukraine" in *Party Politics*, vol. 31, no. 2, 299–309.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 279-292

# RUSSKIY MIR : ENTRE RECIT FONDATEUR ET AFFIRMATION IDENTITAIRE

# RUSSKIY MIR: BETWEEN FOUNDATIONAL NARRATIVE AND IDENTITY AFFIRMATION

**Gabriela Spînu**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**DOI: 10.24193/subbeuropaea.2026.1.13**
**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

**Abstract:** *This paper examines Russkiy Mir ("Russian world") as a fluid framework through which Russia constructs and projects its identity. It argues that Russian discourse reframes the conflict in Ukraine as a broader confrontation with the West, using Russkiy Mir as a means of identity reaffirmation. The concept, lacking a fixed definition, combines geographical, cultural, and political dimensions and is linked to the Russian Idea through Nikolai Berdyaev's thought. It also explores the role of the Russian Orthodox Church, particularly Patriarch Kirill, in legitimizing this civilizational narrative and framing Russian identity in opposition to the West.*

**Keywords**: *Russkiy Mir, identity, ideology, geopolitics, Russian Idea.*

## Introduction

Qu'est-ce que la Russie, ce qu'elle pourrait être et la place qu'elle occupe dans le monde — non seulement sur le plan spatial — sont des questions qui préoccupent les Russes depuis des siècles. La clarification de l'identité, et dans le même sens celle de la voie de la Russie, constitue une problématique en perpétuelle évolution. Il semble que la Russie cherche à s'expliquer elle-même afin de pouvoir ensuite se présenter devant le monde, ce qui, bien souvent, ressemble à une justification. La complexité du concept

[1] Gabriela Spînu is MA student at the Faculty of European Studies, Babes-Bolyai University. ORCID: 0009-0009-2197-6727. E-mail: gabrielaspinu07@gmail.com.

de *russkiy mir* ou « monde russe » tient au fait qu'il comporte en lui un manque de clarté et qu'on ne peut donc pas lui donner une définition réelle et complète. Il est présenté comme un concept géographique, socioculturel ou civilisationnel, sans pour autant renoncer à sa connotation politique. Après la dissolution de l'Union soviétique, une grande partie de la population qui s'identifiait comme russe est restée en dehors de l'espace géographique russe ; c'est de là que découle l'une des interprétations de l'idée de *russkiy mir* : la diaspora ou la population russophone. Dans ce sens, les frontières physiques ne sont pas clairement définies, mais ceux qui se trouvent dans cet espace sont porteurs de valeurs façonnées par l'histoire et la culture russes, et surtout par la foi orthodoxe. Il s'agit principalement d'une vision du monde (*mirosozertsanie*), mais aussi d'un processus d'autoréflexion (*samosozertsanie*), une sorte de programme national qui cherche à placer la Russie non pas parmi les autres nations, mais à l'amener au premier plan en tant que principale porteuse des idéaux civilisationnels.

## Le monde russe et l'idée russe : forme et contenu

R*usskiy mir* a pris une forme concrète en 2007, avec la création d'une fondation portant le même nom, sur ordre du président Vladimir Poutine. Il y est défini comme un projet global, et le site de l'institution précise que, grâce à sa création, « la Russie acquiert une nouvelle identité ».[2] En ce qui concerne les limites d'action et l'idéologie qui accompagne ce concept, il est mentionné qu'il ne se réfère pas uniquement à la Russie, mais à « tous ceux qui s'intéressent sincèrement à la Russie, tous ceux qui se préoccupent de son avenir ».[3] Quelques mois après le début de la guerre, le président Poutine a, dans une certaine mesure, réitéré les éléments envisagés pour le développement de la Russie, en publiant un décret « portant approbation des principes fondamentaux de la politique d'État visant à préserver et à renforcer les valeurs morales et spirituelles traditionnelles russes ». Ces valeurs traditionnelles sont énumérées et présentées comme le facteur garantissant la souveraineté de la Russie, celle-ci déployant des efforts pour

[2] Fondation Russkiy Mir, « О фонде (À propos de la Fondation) », 2024, https://russkiymir.ru/fund/.
[3] *Ibidem.*

« développer le potentiel spirituel du peuple ».[4] L'un des objectifs qu'elle se fixe est de renforcer la position de la Russie dans le monde « par la promotion des valeurs morales et spirituelles traditionnelles russes fondées sur des valeurs universelles ancestrales ».[5] Le patriotisme, le service envers la patrie et « la responsabilité à l'égard de son destin » incombent au citoyen, et le non-respect de ces principes équivaut à « la négation de l'identité russe » et à la création d'un terrain propice aux conflits.[6] Dans ce contexte, certains chercheurs ont vu dans cette énumération non seulement une réaffirmation identitaire, mais aussi une reprise de la formule d'Uvarov : orthodoxie – autocratie – nationalité[7] (ce dernier terme renvoyant plutôt au peuple, le mot russe étant *narodnost*).

Le concept de *russkiy mir*, sous la forme que nous lui connaissons aujourd'hui, trouve son origine au XIXe siècle, dans les écrits de Fiodor Dostoïevski et de Nikolaï Danilevski : le premier se concentrant sur les aspects philosophico-religieux, tandis que le second met l'accent sur les facteurs géopolitiques et civilisationnels. Seule une synthèse des deux permettrait d'offrir une vision plus large. Étant donné que les deux processus de contemplation — du monde intérieur et du monde extérieur — mentionnés ci-dessus ne peuvent se réaliser dans le vide, le concept d'une « idée russe » prend forme. Souvent, « le monde russe » et « l'idée russe » sont utilisés comme des notions interchangeables et, bien qu'ils partagent un système de valeurs identique, ils demeurent distincts. La relation entre les deux s'apparente plutôt à un rapport de type forme-contenu : « l'idée russe » apparaît comme la substance spirituelle, tandis que le *russkiy mir* se manifeste comme le « squelette » géographico-politique,[8] un lien qui s'impose comme une nécessité.

---

[4] President de la Russie, « Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 » (Décret du Président de la Fédération de Russie du 09.11.2022, n° 809), 2022, http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502.

[5] *Ibidem.*

[6] *Ibidem.*

[7] Maja Soboleva, "From the 'Russian Idea' to the 'Russian World'", dans *Studies in East European Thought*, no. 1-2, 2026, pp. 49–66.

[8] Iuri V. Kot, « Русская идея и Русский мир: философско-культурные параллели » (L'idée russe et le monde russe : parallèles philosophiques et culturels), dans *Знание. Понимание. Умение*, no. 1, 2023, pp. 108-119, https://journals.mosgu.ru/zpu/article/view/108/2115.

Nikolaï Berdiaev écrivait que les Russes sont hostiles à la forme pure ; on constate qu'aujourd'hui, cette affirmation semble ne plus être valable. Bien que le concept de « l'idée russe » ait évolué, en reprenant ou, dans une large mesure, en réitérant des thèmes tels que la spiritualité et la nationalité, un fort accent demeure placé sur l'universalisme. Berdiaev, évoquant la dimension spirituelle, affirmait que le peuple russe est porteur d'une humanité universelle ;[9] on retrouve cette même idée dans le décret de Poutine, lorsqu'il déclare que les valeurs russes reposent sur des valeurs universelles et que la Russie doit assumer un rôle de leader dans cette voie. Toujours selon Berdiaev, le peuple russe possède « plutôt un sentiment qu'une conscience du fait que la Russie a une destinée différente ».[10] Cela appelle à une distinction entre nationalisme et conscience nationale, ce qui, dans un État comme la Russie, implique certaines difficultés, compte tenu de la complexité de la construction et de l'affirmation de l'identité nationale. De telles crises identitaires peuvent conduire à l'émergence de sentiments nationalistes, en particulier lorsque l'homogénéité culturelle et identitaire est imposée d'en haut et que le collectif prime sur l'individu.

Il est estimé que l'expression « monde russe » devrait être remplacée par « civilisation russe », jugée plus appropriée dans le contexte actuel. Le problème ainsi soulevé tient au fait que le terme utilisé jusqu'à présent implique l'existence d'un facteur ethnique, ce qui engendre un sentiment de frustration au-delà des frontières de la Russie.[11] Jusqu'à présent, le *russkiy mir* était défini comme reposant sur trois éléments : la langue russe, l'Église orthodoxe et la culture russe. Le remplacement du terme équivaudrait à un élargissement du concept, et la controverse réside dans le fait qu'une telle évolution impliquerait l'inclusion de cultures dotées de systèmes de valeurs très différents les uns des autres.[12] Pour ces raisons, cette idée reste, pour l'instant, au stade de proposition.

---

[9] Nicolas Berdiaev, *Le nouveau Moyen Age,* Lausanne: L'Âge d'Homme, 1985, p. 70.

[10] *Idem*, *Русская идея* (L'idée russe), Paris: YMCA-PRESS, 1971, p. 36.

[11] Vladimir Krivopuskov, « Концепт «русский мир»: принципы и возможности методологических подходов » (Le concept de "monde russe" : principes et possibilités des approches méthodologiques), dans *Вестник Адыгейского Государственного Университета,* no. 1, 2016, pp. 111-119, http://soc.adygnet.ru/?2016.1.

[12] *Ibidem*.

Au fond, la Russie ne se comprend pas elle-même et il semble qu'elle ne souhaite pas non plus se comprendre ; c'est pourquoi elle a préféré adopter une forme, à savoir le *russkiy mir*, afin de pouvoir apparaître devant le monde et, à travers cette confusion identitaire, ressentir sa propre importance, comme un sentiment de fierté qu'elle juge légitime. En revenant à Berdiaev, c'est lui aussi qui remarque cette particularité lorsqu'il se réfère aux écrits de Khomiakov, ajoutant que de telles contradictions apparaissent toujours dès qu'il est question de tout messianisme national. La nation russe tire fierté de sa propre humilité : « Le peuple russe est le peuple le moins belliqueux, épris de paix, mais en même temps, ce peuple doit dominer le monde. »[13] On peut en dire autant ici du mystérieux « âme russe ». Il ne s'agit pas d'un destin particulier ni d'un élément propre à la Russie, mais plutôt d'une incompréhension de la liberté, de longues années vécues dans la souffrance, qui ont fini par se transformer en résignation — une expérience qui aurait tout aussi bien pu être celle d'autres peuples. Vassili Grossman, à ce sujet, affirmait dans son roman *Vie et destin* (*Panta Rhei*) : « Il est temps que les prophètes de la Russie comprennent que seule la servitude millénaire a engendré la mystique de l'âme russe. »[14]

## La question de la morale

La moralité constitue l'un des sujets de prédilection des Russes, l'un des plus abordés, tant dans la littérature et l'art que dans le contexte sociopolitique. Sergueï Boulgakov qualifiait cet aspect de « maladie de la conscience », le définissant comme un trait national. De nos jours, on parlerait plutôt d'exceptionnalisme moral. Étant donné que l'un des piliers du *russkiy mir* est la foi orthodoxe, l'Église orthodoxe russe acquiert le rôle de formateur et de promoteur du concept. Les idées et les solutions sont souvent énoncées par le patriarche Kirill et, dans ce sens, l'institution prend un visage, la notion devenant ainsi beaucoup plus facile à appréhender.

Le rôle de l'Église orthodoxe dans le cadre du concept de *russkiy mir* est défini comme étant de première importance, dans la mesure où l'orthodoxie est celle qui a façonné l'éthique du peuple russe, y compris l'attitude de la majorité à l'égard des minorités religieuses. Cette ouverture

[13] Berdiaev, *Русская идея*, pp. 48-49

[14] Vasili Grossman, *Panta rhei*, București: Humanitas, 1990, p. 161.

et cette bienveillance des Russes, selon les déclarations du patriarche Kirill, seraient dues à l'orthodoxie. Il affirme en outre que « sans cette influence spirituelle et éthique, croyez-moi, le *russkiy mir* n'existerait pas. »[15] Étant donné que le patriarche n'a jamais formulé ce concept en termes ethniques, culturels ou de toute autre manière n'impliquant pas la foi orthodoxe, certains estiment que le *russkiy mir* trouve son origine dans l'Église orthodoxe plutôt qu'au cœur du Kremlin. En 2023, il élargit encore l'interprétation de la définition, en affirmant que la formule du *russkiy mir* est la suivante : « diversité culturelle : du monde romain au monde russe. »[16] S'il a existé autant d'aires culturelles — *Pax Romana*, *Pax Hispanica*, *Pax Britannica*, *Pax Americana* — le patriarche s'interroge sur les raisons pour lesquelles il n'existerait pas également un *russkiy mir* et pourquoi l'énonciation de ce concept a suscité tant d'inquiétude. La Russie ne ferait que suivre les mêmes voies que les autres pays, la différence se situant uniquement dans l'espace spirituel : « on peut dire que le monde russe est avant tout une communauté de valeurs sacrées. »[17] Seule la Russie détiendrait les fondements spirituels nécessaires et, par conséquent, elle seule serait capable d'apporter des réponses à des questions que l'Occident a reléguées au second plan, voire qu'il ne se pose même plus. Toutefois, il ne s'agirait pas d'une idéologie, mais d'une vision du monde où prime la tradition — au sens latin de transmission — assurant ainsi un lien spirituel et culturel entre les générations, mais aussi une connexion avec le monde extérieur : « la Russie s'est enfin définie axiologiquement. »[18] Dans le même discours, le patriarche Kirill affirmait qu'il était temps pour l'Église d'assumer la responsabilité envers le peuple et le pays, et que la destruction des fondements spirituels du peuple entraînerait une catastrophe. Il existe la tentation d'affirmer que la véritable catastrophe surviendrait lorsque cette

[15] Fondation Russkiy Mir, « Доклад Святейшего Патриарха Кирилла на X Ассамблее Фонда 'Русский мир' » (Rapport de Sa Sainteté le patriarche Kirill à la Xe Assemblée de la Fondation "Russkiy Mir"), 2016, https://www.patriarchia.ru/article/97982.

[16] *Idem*, « Доклад Святейшего Патриарха Кирилла на пленарном заседании XXV Всемирного русского народного собора » (Rapport de Sa Sainteté le patriarche Kirill lors de la session plénière du XXVe Concile mondial du peuple russe), 2023, https://www.patriarchia.ru/article/105119.

[17] *Ibidem.*

[18] *Ibidem.*

même Église utiliserait ces fondements pour justifier la violence ; toutefois, dans le cas de la Russie, cette hypothèse est rejetée.

Ce qui est resté inchangé au fil du temps, c'est la vision du salut, dans laquelle la Russie joue un rôle divin, non seulement aux yeux du monde, mais aussi aux yeux de Dieu. La Russie ne défend pas seulement son territoire national, mais l'humanité tout entière, car le salut n'est pas une affaire individuelle, mais collective. Ces idées sont profondément ancrées dans la pensée russe ; c'est Dostoïevski qui les a exprimées le plus clairement lorsqu'il parlait du peuple russe comme étant « celui qui porte Dieu » (bogonosets) ou lorsqu'il désignait l'homme russe comme l'homme universel ou comme le frère de tous. Par conséquent, en nous rappelant également la vision de Fiodor Dostoïevski, le *russkiy mir* semble vouloir atteindre cette fraternité au sein de l'Église. Cette légitimité morale revêt aujourd'hui un nouvel aspect, une sorte de revêtement militaire recouvrant le contenu spirituel. Le politicien russe Egor Holmogorov, l'initiateur de la doctrine de l'orthodoxie nucléaire, écrivait dès 2005, en référence à la théorie du Heartland de Mackinder, que les Russes sont (selon leur propre perception) les gardiens de ce « cœur du monde », étant constamment soumis aux attaques de ceux qui veulent asservir l'Île mondiale. En ce sens, ils sont des victimes éternelles et, pour cette raison, « le Russe se défend toujours, même lorsqu'il semble attaquer. »[19] Laissant entrevoir une certaine similitude avec les idées de Berdiaev sur l'humilité et l'orgueil des Russes, bien que formulées d'une manière non spirituelle, Holmogorov affirmait que « la Russie peut être perçue, compte tenu de sa position géopolitique, à la fois comme le principal protecteur du monde et comme la plus grande menace pour celui-ci. »[20]

Bien que le concept en tant que tel soit apparu au XIXe siècle, la naissance effective du *russkiy mir* remonterait au grand baptême réalisé par le prince Vladimir Ier. En ce sens, on peut affirmer que le russkiy mir est intrinsèquement lié à l'Église orthodoxe russe. Les deux ne peuvent être pensés l'un sans l'autre. Suivant cette logique, il semble naturel que les représentants de l'Église défendent ou soutiennent les actions de l'État

[19] Egor Holmogorov, *Русский проект: реставрация будущего* (Le projet russe : la restauration de l'avenir), Moscova: Эксмо Алгоритм, 2005, p. 280.
[20] *Ibidem*.

menées sous l'égide du russkiy mir, y compris les actions violentes. La sacralisation des récits officiels est déjà accomplie ; il ne reste plus à l'Église qu'à les affirmer. Ce n'est qu'ainsi que la Russie peut fonctionner comme un tout cohérent.

Le « Russkiy mir » est décrit comme étant en conflit moral avec l'Occident. En réalité, c'est là que réside l'essence même de la volonté de présenter au monde cet « autre monde », de montrer où les valeurs de l'humanité sont encore préservées, où c'est l'homme qui compte et non l'individu : « Pour nous, l'homme est plus important ; pour eux, c'est la société et la civilisation. »[21] Et ce conflit semble ne pas devoir trouver de résolution dans un avenir proche ; il est même affirmé qu'il n'a pas encore atteint son point culminant.

## Le mythe et son contenu idéologique

La Constitution de la Fédération de Russie, et plus précisément son article 13, stipule qu'aucune idéologie ne peut être érigée en idéologie d'État. Et bien que la doctrine du « russkiy mir » ait commencé à s'imposer plus largement avec l'arrivée au pouvoir de Poutine, les Russes ne reconnaîtront pas qu'il s'agit d'une idéologie. C'est leur culture, quelque chose qui vient naturellement, une communauté qui souhaite affirmer son identité, c'est-à-dire un espace culturel parmi tant d'autres. Vu de l'extérieur, on dirait plutôt qu'il ne s'agit pas d'une affirmation identitaire, mais d'un processus de construction identitaire. Pour aller plus loin, bien que cela ne soit pas souvent présenté ainsi, on pourrait étendre le *russkiy mir* jusqu'au niveau mythologique.

Le mythe, en tant que représentation imaginaire de la réalité, n'existe que lorsqu'il est perçu comme une réalité. À son époque, la mythologie de la triade autocratie-orthodoxie-narodnost devait elle aussi être perçue comme quelque chose de réel. Bien qu'il soit lié au concept de « Troisième Rome » (selon les mots du patriarche Kirill « du monde romain au monde russe »), mais sans y être identique, le *russkiy mir* est décrit par l'Église orthodoxe comme quelque chose de réel, tandis que le premier est plutôt perçu au niveau imaginaire. Ainsi, le russkiy mir est une réalité ancrée dans l'inconscient collectif russe, et peut donc être considéré comme un mythe, tandis que la

[21] Berdiaev, *Русская идея*, p. 113.

doctrine de la « Troisième Rome » est souvent utilisée de manière superficielle dans les discours politiques.[22]

Dans le même ordre d'idées, étant donné que le « russkiy mir » doit être en conflit avec l'Occident, nous pourrions étendre cette idée et la replacer dans le contexte de ce qu'on appelle le « mythe du double ». Vladimir Kantor nous montre que toute la culture russe est pleine de doubles, à commencer par l'antithèse Christ – Antéchrist, puis Moscou – Saint-Pétersbourg, l'intelligentsia – le peuple, pour aboutir à la Russie – l'Occident. Dostoïevski disait déjà que l'intelligentsia russe génère sans cesse des doubles, car elle est par nature bifurquée, dépendante de l'Occident, d'où proviennent les idées.[23] Poursuivant, Kantor affirme que la Russie apparaît comme le double de l'Occident. C'est une relation similaire à celle entre le héros et l'antagoniste, le double qui tente sans cesse de remplacer le héros. En même temps, le double ne se soumet pas au héros, c'est là la loi principale.[24] Le héros et le double ne peuvent exister l'un sans l'autre, telle est la conclusion à laquelle parvenait Vladimir Kantor dans un autre article où il se demandait s'il était encore naturel, après Pierre le Grand, d'imaginer une Europe sans la Russie. La fenêtre sur l'Europe n'a été, pendant tout ce temps, qu'un miroir. Constatant la même chose, Dmitri Merejkovski affirmait dans ses écrits : « Notre tragédie russe n'est qu'une partie de la tragédie universelle. »[25]

Au niveau politique, on constate que la Russie, par le biais du « russkiy mir », qu'elle qualifie d'instrument de soft power, définit sa relation avec l'Occident en s'efforçant sans cesse de démontrer que celui-ci est sur la voie de la perdition, notamment en matière de moralité. Le contrôle étendu de l'État sur les institutions culturelles a fait que ce soft power s'est transformé

---

[22] Andrei Desnitsky, "The 'Russian World': The Birth of a Mythologeme", dans *Palladium*, no. 4, 2023, pp. 148-166, https://assets.pubpub.org/1uipc6u9/palladium-8-site-71702391776691.pdf.

[23] Vladimir Kantor, « *Л*юбовь к двойнику: двойничество – миф или реальность русской культуры? » (L'amour du double : le dédoublement est-il un mythe ou une réalité dans la culture russe ?), dans *Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры*, vol. 9, no. 2, 2012, pp. 188-208, https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/inhaltruss18.html.

[24] *Ibidem*.

[25] D. S. Merejkovski et al., *Царство антихриста* (Le règne de l'Antéchrist), München: Drei Masken Verlag, 1922, p. 25, https://predanie.clients-cdnnow.ru/uploads/ftp/unknown/carstvo-antihrista/merezhkovskiy-d-s-gippius-z-n-filosofov-d-v-zlobin-v-a-carstvo-antihrista-1922.pdf.

en sharp power,[26] car les canaux par lesquels les valeurs du « monde russe » étaient diffusées ont cessé d'être perçus comme des instruments de diplomatie culturelle, pour être désormais considérés comme des formes de manipulation ou de propagande. Vera Grantseva estime que le tournant s'est produit en 2013, lorsque Vladimir Poutine a prononcé un discours lors d'une réunion du Club de Valdai. Plusieurs dirigeants européens avaient été invités à cette rencontre, dont le thème était « La diversité de la Russie dans le contexte du monde contemporain ». Lors de cet événement, le président russe a tenu à critiquer les responsables politiques européens : « Nous voyons comment de nombreux pays euro-atlantiques ont en fait choisi de renoncer à leurs racines, y compris aux valeurs chrétiennes qui sont à la base de la civilisation occidentale. […] Et ce modèle, on tente de l'imposer de manière agressive à tous, au monde entier. Je suis convaincu que c'est une voie qui mène tout droit à la dégradation et à la primitivisation, à une crise démographique, morale et profonde. »[27]

À la suite de cette évaluation, la Russie doit se manifester et montrer qu'il existe un autre monde et une autre voie à suivre, car l'Occident ne sait plus où il va. Cette relation « en miroir » a été en quelque sorte perçue par l'ancien conseiller du président Poutine, Vladislav Sourkov, qui attribue l'influence ou les mérites de la Russie même au processus de construction européenne : « L'UE a été fondée en 1992, immédiatement après l'effondrement de l'URSS. Votre Union a été construite sur nos ruines »,[28] poursuivait-il en affirmant que la culture russe est la « cousine » de la culture européenne.

---

[26] Kevin Rothrock, "Call It 'Sharp Power'. Political Scientist Vera Grantseva Explains the Transformation of Russia's Global Influence", 2025,
https://meduza.io/en/feature/2025/02/13/call-it-sharp-power.

[27] President de la Russie, « Заседание международного дискуссионного клуба 'Валдай' » (Réunion du Club de discussion international Valdaï), 2013,
http://kremlin.ru/events/president/news/19243.

[28] Charles Haquet, Léo Vidal-Giraud, « EXCLUSIF. Vladislav Sourkov, le vrai mage du Kremlin : 'La guerre en Ukraine permettra de séparer les brebis et les boucs' », *L'Express*, 2025,
https://www.lexpress.fr/monde/europe/exclusif-vladislav-sourkov-le-vrai-mage-du-kremlin-la-russie-setendra-dans-toutes-les-directions-PU4FYE4TZBET7GJIXHXIEPJN7A/?cmp_redirect=true.

L'Occident, qui donne des leçons de démocratie et de liberté, n'a en réalité compris ni quelles sont les valeurs d'une société démocratique, ni que la liberté humaine n'est pas seulement une caractéristique purement extérieure. Si elle n'est comprise que dans ces termes, la liberté n'apporte rien à l'homme – telle est la critique formulée non seulement par Poutine, mais aussi par les intellectuels russes. La composante spirituelle ayant été abolie, « nous avons affaire à une civilisation qui a progressivement sombré dans la barbarie, et ce dernier terme doit être pris au sens littéral, et non au sens figuré. »[29] Et ce déclin de la culture européenne a atteint un tel niveau que l'Occident ne parvient pas à trouver de solutions aux problèmes fondamentaux et n'est même pas capable de comprendre d'autres civilisations. De plus, l'Occident est incapable de se comprendre lui-même et de comprendre sa propre voie ; il n'a donc aucun droit d'exiger des autres qu'ils respectent certaines règles : « Les membres de cette société sont les nouveaux barbares, incapables d'expliquer clairement en quoi ils se distinguent des animaux. »[30] C'est là qu'intervient la Russie avec le *russkiy mir*, qui se voit contrainte d'assumer le rôle de guide, en tant que seule gardienne des valeurs civilisationnelles, s'agissant davantage d'un devoir ou d'une mission que d'un désir : « Les Russes sont les seuls Européens authentiques qui perpétuent les traditions de la grande culture européenne. »[31] En fin de compte, le *russkiy mir* est un concept qui vise l'unité, et son objectif principal consiste à intégrer les valeurs les plus importantes et à édifier une civilisation dans laquelle tous les peuples puissent se reconnaître – « un empire spirituel » – la forme supérieure de cohésion politique, sociale et culturelle.

C'est ainsi que se dessinent deux caractéristiques contradictoires de la Russie : une certaine dépendance vis-à-vis de l'Occident, marquée par une référence permanente à celui-ci, mais aussi une confrontation éternelle avec lui. Comme la Russie se rebelle constamment contre l'ordre mondial, sans même posséder cet ordre en son sein, Mihail Epstein en vient à la qualifier d' »État souterrain », en référence au personnage principal du roman « Les

[29] Igor Evlampiev, "The Prophecy of the Russian Philosophy about the Fall of the Western Liberal Civilization and Russia's Historic Destiny", dans A. Yu. Korobov-Latyntsev and N. V. Arutyunov (eds.), *The Great Russian Rectification of Names,* Sankt Petersburg: Solntse Severa, 2023, p. 91.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*.

Carnets du sous-sol ». En substance, la Russie ne serait pas capable de créer cette civilisation dont elle parle sans cesse. Bien que nous ayons identifié plus haut que le *russkiy mir* a pour substance « vivante » l'idée russe, Mihail Epstein estime que ces dernières années, le concept ne véhicule plus rien, il est vide de sens. S'agissant d'un discours officiel, l'objectif de l'actuel gouvernement est d'étendre ce « monde », mais la raison d'être de cette expansion reste incertaine, étant donné qu'elle a perdu son fondement et que la Russie ne s'identifie plus à aucun autre concept, mais « uniquement à elle-même, au russe en tant que tel. »[32] Il s'agit donc de la construction d'une identité négative, qui part de l'adversaire. Et ainsi, argue Epstein, le schéma se simplifie : la Russie n'a qu'à se positionner contre, peu importe celui face auquel elle s'oppose, c'est-à-dire qu'il ne faut plus parler d'un « monde », mais d'un « anti-monde » – antimir. Comme le terme mir peut signifier à la fois « monde » et « paix », cette nouvelle formule peut également indiquer que la Russie est contre la paix. La tragédie réside dans le fait que la Russie n'est ni suffisamment indépendante, ni dotée des ressources nécessaires pour construire sa propre civilisation capable de rivaliser avec l'Occident.

En 2016, lors de la cérémonie de remise des prix de la Société géographique russe, un élève a été interrogé sur l'emplacement des frontières de la Russie ; il n'a pas pu répondre, car il a été interrompu par le président Poutine, qui s'est proposé de répondre : « Les frontières de la Russie ne s'arrêtent nulle part. » C'est pourquoi le russkiy mir ne peut pas non plus avoir de limites physiques : « Nous nous étendrons donc dans toutes les directions, aussi loin que Dieu le voudra et autant que notre puissance nous le permettra. »[33] Il y a déjà de nombreuses années, les Russes parlaient de la grandeur de leur territoire et percevaient que cette même grandeur portait en elle leur tragédie. Dans un tel pays, il est difficile de se sentir chez soi ou de se sentir responsable envers lui, car l'espace le dévore de l'intérieur, le dévastant – « la malédiction territoriale. »[34] Au final, il en résulte une double tragédie : celle d'un espace qui ne parvient pas à intégrer l'identité.

---

[32] Mihail Epstein, *Русский антимир: Политика на грани апокалипсиса* (L'anti-monde russe : la politique au bord de l'apocalypse), New York: Franc-Tireur, 2023, p. 9.

[33] Haquet, Vidal-Giraud, *op. cit*.

[34] Epstein, *op. cit*., p. 17.

## Bibliographie


1. Berdiaev, Nicolas (1985), *Le nouveau Moyen Age,* Lausanne: L'Âge d'Homme.
2. Berdiaev, Nikolai (1971), *Русская идея* (L'idée russe), Paris: YMCA-PRESS.
3. Desnitsky, Andrei (2023), "The 'Russian World': The Birth of a Mythologeme" dans *Palladium*, no. 4, 148-166, https://assets.pubpub.org/1uipc6u9/palladium-8-site-71702391776691.pdf.
4. Epstein, Mihail, (2023) *Русский антимир: Политика на грани апокалипсиса* (L'anti-monde russe : la politique au bord de l'apocalypse ), New York: Franc-Tireur.
5. Evlampiev, Igor, (2023), ''The Prophecy of the Russian Philosophy about the Fall of the Western Liberal Civilization and Russia's Historic Destiny", dans Korobov-Latyntsev, A. Yu., Arutyunov, N. V. (eds.), *The Great Russian Rectification of Names,* Sankt Petersburg: Solntse Severa, 88-97.
6. Fondation Russkiy Mir (2023), « Доклад Святейшего Патриарха Кирилла на пленарном заседании XXV Всемирного русского народного собора » (Rapport de Sa Sainteté le patriarche Kirill lors de la session plénière du XXVe Concile mondial du peuple russe), https://www.patriarchia.ru/article/105119.
7. Fondation Russkiy Mir (2024), « О фонде » (À propos de la Fondation), https://russkiymir.ru/fund/.
8. Fondation Russkiy Mir, (2016), « Доклад Святейшего Патриарха Кирилла на X Ассамблее Фонда 'Русский мир' » (Rapport de Sa Sainteté le patriarche Kirill à la Xe Assemblée de la Fondation "Russkiy Mir"), https://www.patriarchia.ru/article/97982.
9. Grossman, Vasili (1990), *Panta rhei*, Bucarest: Humanitas.
10. Haquet, Charles, Vidal-Giraud, Léo, (2025), « EXCLUSIF. Vladislav Sourkov, le vrai mage du Kremlin : 'La guerre en Ukraine permettra de séparer les brebis et les boucs' », *L'Express*, https://www.lexpress.fr/monde/europe/exclusif-vladislav-sourkov-le-vrai-mage-du-kremlin-la-russie-setendra-dans-toutes-les-directions-PU4FYE4TZBET7GJIXHXIEPJN7A/?cmp_redirect=true.

11. Holmogorov, Egor, (2005) *Русский проект: реставрация будущего* (Le projet russe : la restauration de l'avenir), Moscou: Эксмо Алгоритм.
12. Kantor, Vladimir (2012), « *Л*юбовь к двойнику: двойничество – миф или реальность русской культуры? » (L'amour du double : le dédoublement est-il un mythe ou une réalité dans la culture russe ?) dans *Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры*, vol. 9, no. 2, 188-208, https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/inhaltruss18.html.
13. Kot, Iuri V. (2023) « Русская идея и Русский мир: философско-культурные параллели » (L'idée russe et le monde russe : parallèles philosophiques et culturels) dans *Знание. Понимание. Умение*, no. 1, 108-119,https://journals.mosgu.ru/zpu/article/view/108/2115].
14. Krivopuskov, Vladimir (2016), « Концепт «русский мир»: принципы и возможности методологических подходов » (Le concept de "monde russe" : principes et possibilités des approches méthodologiques) dans *Вестник Адыгейского Государственного Университета*, no. 1, 111-119, http://soc.adygnet.ru/?2016.1.
15. Merejkovski, D. S. et al. (1922), *Царство антихриста* (Le règne de l'Antéchrist), München: Drei Masken Verlag.
16. President de la Russie (2022), « Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 » (Décret du Président de la Fédération de Russie du 09.11.2022, n° 809), http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502.
17. President de la Russie, (2013), « Заседание международного дискуссионного клуба 'Валдай' » (Réunion du Club de discussion international Valdaï), http://kremlin.ru/events/president/news/19243.
18. Rothrock, Kevin (2025), "Call It 'Sharp Power'. Political Scientist Vera Grantseva Explains the Transformation of Russia's Global Influence", https://meduza.io/en/feature/2025/02/13/call-it-sharp-power.
19. Soboleva, Maja (2026) "From the 'Russian Idea' to the 'Russian World" in *Studies in East European Thought*, no. 1-2, 49–66.

STUDIA UBB. EUROPAEA, LXXI, 1, 2026, 293-297

# RAYMOND ARON, *THEORIE DE L'ACTION POLITIQUE, ENTRE VIOLENCE ET JUSTICE, COURS AU COLLEGE DE FRANCE (1973) PREFACE ET NOTES PAR BENJAMIN BRICE*, PARIS, CALMANN-LEVY, 2026 (PP. 478)

**Jérôme Roudier**[1]

© STUDIA UBB. EUROPAEA. Published by Babeş-Bolyai University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License

**Published Online: 2026-06-22**
**Published Print: 2026-06-30**

Aron est un auteur prolifique, dont l'œuvre est d'une ampleur prodigieuse, sans même considérer son travail de journaliste et d'éditorialiste.[2] L'ouvrage présenté par Benjamin Brice[3] est la publication du cours donné par Aron au Collège de France en 1973. Il prend place dans la dernière partie de la vie et de l'activité intellectuelle de ce dernier, et forme ainsi un complément, du point de vue de la chronologie de sa bibliographie comme de ses centres d'intérêts, à *Paix et guerre entre les nations*, paru une dizaine d'année auparavant[4] et à *Penser la guerre, Clausewitz*, sur lequel il est en train de travailler.[5] La question centrale du cours est celle proposée par le titre et le sous-titre formulé par Benjamin Brice : est-il possible d'esquisser une théorie de l'action politique ?

Cette théorisation est paradoxale voire contradictoire tout autant qu'indispensable, ce qui indique l'importance et la difficulté du projet. En effet, en connaisseur profond de la politique, Aron ne reconnait aucun déterminisme abstrait des actions humaines. Si ces dernières s'inscrivent

[1] Jérôme Roudier is Professor of Philosophy at the Catholic University of Lille, France. E-mail : jerome.roudier@univ-catholille.fr.

[2] Pour une vision d'ensemble aussi complète de la bibliographie de Raymond Aron, on peut consulter le site de la société des amis de Raymond Aron : https://www.raymond-aron.com/ouvrages, consulté le 23 mai 2026.

[3] Benjamin Brice est chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Paris Panthéon-Assas. Il est docteur en sciences politiques de l'EHESS. Il a notamment publié *L'impasse de la compétitivité*, Paris: Les Liens qui Libèrent, 2023 et *La sobriété gagnante : Pouvoir d'achat, écologie, déficits : Comment sortir de l'impasse ?*, Paris: Libri Nova, 2022.

[4] Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Calmann-Lévy, 1962.

[5] *Idem*, *Penser la guerre, Clausewitz*, 2 vol., Paris: Gallimard, 1976.

inévitablement dans des régularités et des contraintes qui confinent à des déterminations, l'être humain, et en particulier le chef politique, possède une capacité maintes fois illustrée à les dépasser voire les renverser. Dès lors, quelle « science » peut-on construire alors même que l'esprit humain, dans son activité rationnelle et raisonnable, ne peut guère, s'il veut obtenir quelque résultat, que rechercher des causalités, des régularités observables afin de proposer des généralisations ? L'enjeu est ici capital, et le sous-titre de l'ouvrage, là encore judicieusement choisi par Benjamin Brice, l'illustre particulièrement : laisser l'action politique à la merci de fantaisie humaine, c'est risquer d'ouvrir et de justifier un déferlement de la force brute, et de son cortège de violence. Le penseur politique, qu'il soit philosophe ou sociologue, a donc la tâche difficile de constater et défendre la liberté de l'action politique mais aussi, simultanément, de restituer le contexte, souvent déterminant, dans lequel elle s'inscrit. Il s'agit là d'une praxéologie aronienne, dont on mesure à la fois la finesse, l'ambition et la nécessité pour l'observateur contemporain. Pour ne pas laisser les pensées de la violence dominer la politique humaine, il convient de promouvoir et de tenter d'édifier une théorie politique qui soit lucide sur les contraintes qui pèsent sur l'action et qui, de la même manière, soit capable de restituer le mouvement propre d'une action politique particulière. L'enjeu est de savoir, finalement, éclairer toute action politique possible.

La retranscription de ce cours d'Aron permet de saisir un moment où ce dernier entreprend de mettre en œuvre une réflexion sur la praxéologie, point central de la quatrième partie de *Paix et guerre entre les nations* qui aboutira trois années plus tard à *Penser la guerre, Clausewitz*. L'ouvrage se présente en treize leçons, dans l'ordre chronologique du cours, auxquelles s'ajoute une préface de Benjamin Brice. Sans détailler chaque leçon, on voit que le cours s'articule autour de la question et des tentatives de rationalisation scientifique de la violence. Aron s'interroge sur la possibilité d'une théorie révolutionnaire prônant un usage légitime de la violence. Pour favoriser une évolution historique inévitable (le marxisme) ou pour renverser un ordre des choses vécu comme profondément injuste (la vision rétrospective de la Révolution française), la perception, la conceptualisation et *in fine* l'acceptation voire le souhait de la violence forme une singularité problématique de l'esprit révolutionnaire. Or, si ce dernier est incontestablement

un moteur de l'histoire, sa justification rationnelle, qui peut mener à une justification de la violence, constitue un problème profond. Le marxisme, par exemple, par une vision déterministe de l'histoire présentée comme scientifique, possède cette prétention à la justification rationnelle de la violence. De manière générale, l'indignation devant l'injustice pousse également à cette justification. Reste que la distinction entre la « Moralité des moyens et [la] moralité de la fin » (leçon 8) indique que l'idéologie, comme les bons sentiments, ne font pas forcément une politique rationnelle.

La comparaison entre la théorie clausewitzienne de « [l']action guerrière et [l']action politique » (leçons 1 et 2) et la question de l'avènement de la guerre révolutionnaire (leçon 3) permet ainsi de distinguer entre les deux registres afin de mieux circonscrire les particularités de la politique (leçons 4 à 7). Dans la continuation du geste de Clausewitz, pour qui la guerre est subordonnée au politique, Aron entend que l'intention révolutionnaire reste subordonnée au réel politique, sous peine de déclencher les terribles aventures révolutionnaires du XXème siècle, dont le nazisme. La violence révolutionnaire, comme la violence guerrière, doivent s'inscrire dans un cadre politique qui les légitime autant qu'il les limite. Aron n'entend pas proposer une vision « conservatrice » de ce débat. L'analyse, toujours dans une comparaison avec Clausewitz, de la « stratégie militaire et [de la] stratégie révolutionnaire » (leçon 10) puis celle des génies révolutionnaires respectifs de Lénine (leçon 11) puis Mao (leçon 12) montre que le phénomène révolutionnaire, particularité de la modernité politique, ne se distingue pas fondamentalement comme une altérité radicale à la manière de faire et de vivre la politique de l'homme contemporain, même s'il le souhaite et le promet. Sur le fond, « l'entrecroisement des guerres et des révolutions » (leçon 13) relativise la réalité des promesses révolutionnaires et permet de pointer leur profonde dangerosité politique.

Ce trop court survol d'une pensée qui progresse en cherchant, avec quelques allers-retours, ne permet pas d'en restituer toute l'importance et tout l'intérêt. Découvrir la pensée de Aron « en cours », c'est-à-dire à la fois dans son processus d'élaboration et dans le mouvement professoral, est une illumination pour des lecteurs, comme l'auteur de ces lignes, qui n'ont pas pu entendre par eux-mêmes ce grand enseignant. La clarté du propos aronien doit être soulignée : il fait partie de ces rares auteurs qui sont difficiles parce

qu'ils résistent à tout jargon comme à toute réduction du réel à des idées simples, et qu'ils ne cèdent jamais à la facilité, fût-elle portée par une morale généreuse. En ce sens, sa praxéologie, mise en œuvre dans les analyses de ces cours, constitue un modèle de toute tentative de théorisation de l'action politique qui voudrait s'appliquer aujourd'hui aux Mollah d'Iran, à Trump, Poutine, XI Jinping… Rendre clair et distinct ce qui est confus, obscur et même dissimulé, trouver les fondements d'une action dans l'articulation entre ce qui en est dit par l'acteur et ce qui est effectivement mis en œuvre, voici l'objectif d'une pensée politique authentique, placée entre le cynisme et l'utopie, entre la justification aveugle de la violence et les rêves de valeurs inaccessibles. Cela renvoie à une articulation multidisciplinaire, entre sociologie et philosophie par exemple, où aucune de ces disciplines ne cèderait aux facilités des théories globalisantes ou de la surspécialisation.

Benjamin Brice a effectué un travail remarquable d'édition et de présentation. Ses interventions sont toujours mentionnées, et on peut le féliciter pour le travail d'édition et de présentation du texte. La lecture en est facilitée : des notes précisent les contextes historiques maintenant lointains ; les références classiques ou contemporaines à Aron sont judicieusement indiquées ; quelques choix éditoriaux sont bien mis en avant ;[6] le tout n'entravant jamais une lecture qui se voudrait d'abord linéaire. Enfin, la préface (pages 9 à 49), rend à Alessandro Campi et Giulio De Ligio le mérite d'avoir en premier édité ce texte en italien.[7] Elle permet surtout une présentation claire du propos, depuis les intentions initiales explicitées par Aron lui-même via sa démarche conceptuelle propre pour aller vers sa critique radicale de la radicalité.

En ces temps politiquement troublés, euphémisme qui pourrait convenir, en fait, pour la plupart des périodes de l'histoire humaine, il apparaît nécessaire pour le scientifique en sciences humaines comme pour l'honnête homme de se tourner vers des penseurs lucides. Certes, les idéologies peuvent aider à penser et à agir, mais elles constituent, en même temps, des voiles sur la réalité qui l'obscurcissent ou la déforment. L'observateur, lui,

[6] En particulier la note 1 de la page 346 qui mentionne l'usage de « légitime » pour « légitimé » dans la leçon 10, puis dans la 13.

[7] Raymon Aron, *Teoria dell'azione politica : Corso del Collège de France 1973*, trad. Alberto Folin, Venezia: Marsilio Editori, 2023.

aimerait l'éclairer. Ce texte inédit de Raymond Aron (1905-1983) confirme, si besoin en était, combien il est une figure centrale de l'intelligentsia française prise dans les tourmentes de l'entre-deux guerres, de la Seconde guerre mondiale puis de la Guerre froide. Ses adversaires, et ils furent légions, pensaient le critiquer en déclarant « Mieux vaut avoir tort avec Sartre que raison avec Aron. »[8] Pour qui souhaite percer l'opacité du réel politique, comprendre les événements contemporains et les actions des grands de ce monde, il est plus utile de se tourner vers l'analyse lucide et intransigeante que vers l'utopie, quand bien même Thomas More créa ce genre pour mettre en lumière, par réflexion, les problèmes de son temps.

Espérons que ce travail de publication soit le premier d'une série qui nous permette d'accéder aux autres cours encore inédits de ce grand professeur, à cette pensée politique « se faisant ».

[8] La citation serait de Jean Daniel. Elle fut maintes fois reprise et reformulée. Cf. Jean Daniel, *La Blessure*, Paris: Grasset, 1992.

# CALL FOR PAPERS

Since 1996, the academic journal ***Studia Europaea***, issued by the Faculty of European Studies, has been representing an open arena for promoting research endeavours. The journal is refereed by international specialists and officially acknowledged by the Romanian National University Research Council (CNCSIS). ***Studia Europaea*** is covered by several prestigious databases, such as European Reference Index for the Humanities (ERIH), ProQuest CSA Worldwide Political Science Abstracts, ProQuest CSA Sociological Abstracts or Central and Eastern European Online Library (CEEOL). Each article is reviewed by two independent academics in a "double-blind" system. Senior as well as junior academics from Europe and from the United States have found in ***Studia Europaea*** a way of expressing their preoccupations by publishing academic articles that have focused on the European experience and perspectives in various fields of social science.

By launching the Call for Papers, ***Studia Europaea*** is prepared to receive articles that will be grouped in six sections:

- **"History, International Relations, and Political Science"** - welcomes articles that stress the European perspective of world politics and the analysis of the European political developments.
- **"European Economy and European Information Society"** - invites articles that include analyses and comments concerning the most relevant aspects of the European economy and information technology.
- "**European Community and Business Law"** - brings together articles that refer to the European states and the European Communities and their judicial and institutional organisation, as well as facets of business regulation.
- **"European Culture, Philosophy, and Anthropology" -** will concentrate on the cross-cultural European experience, with an emphasis on relations with other cultural areas, such as Asia or the Americas.

- **"Forum" -** open for the BA and MA students in the fields mentioned above.
- **"Book Review"** - welcomes critical reviews of the latest books related to the fields listed above.

**Guidelines for authors**

(see http://www.euro.ubbcluj.ro/studia/guide.htm)

Papers should be written in English, French, German, Italian or Spanish and should count ten to fifteen pages. A five to eight row abstract, five key-words (both written in English), as well as a ten row bio note about the author(s), including the contact details (at least, the e-mail address) should accompany the paper. For the articles written in languages other than English, the authors should also provide the title of the article in English.

Authors should comply with the following editing requirements:

1. Page setup:

   - Paper Size: A4 (metric) paper (29.7 cm X 21 cm)
   - Paper Orientation: Portrait
   - Margins: Top & Bottom: 4.8 cm, Left & Right: 4 cm
   - Header & Footer: 4.5 cm, different on first page and different on odd and even pages

2. Fonts: use Palatino Linotype and follow the sizes specified below:

   - 9 pt for Footnotes,
   - 10 pt Header & Footer and Table captions
   - 11 pt for the Main text
   - *11 pt (italic) for Abstract*
   - **12 pt (bold) for Author(s) name and section titles**
   - **14 pt (bold), SMALL CAPS, for the Title of the paper**

3. Authors are required to use **footnotes**, as following:

For books: Author(s): First name Last name, *Title*, Place of publication: Publisher, Year, Page.

*e.g.:* Sergiu Mişcoiu, *Le Front National et ses repercussions sur l'echiquier politique francais*, Cluj-Napoca: EFES, 2005, p. 7.

For studies within a volume: Author(s): First name Last name, "The title of the study", in Editor(s): first name last name (ed.), *The title of the volume*, Place of publication: Publisher, Year, Page.

*e.g.:* Laura Herta Gongola, "Modelul societăţii informaţionale.O abordare sociologică", in Horea Todoran (ed.), *Societatea informaţională europeană*, Cluj-Napoca: EFES, 2005, p 57.

For studies in periodicals: Author(s): First name Last name, "The title of the study" in *Title of the periodical*, Number, Volume (optional), Year, Pages.

*e.g.:* Laura Herta Gongola, "An Interpretation of Romanian-Yugoslav Relations according to Frederick H. Hartmann's Cardinal Principles" in *Studia Europaea* no. 2-3, 2005, pp. 107-120.

For electronic materials: Author(s): First name Last name, *The title of the study* Year (*if applicable)* [complete web address], Date consulted.

*e.g.:* E. D. Hirsch, Joseph F. Katt, James Trefil, *The New Dictionary of Cultural Literacy*, 2002 [http://www.bartleby.com/59/17/postindustri.html], 20 January 2005.

4. Authors are required to use **bibliography**, numbered and in alphabetical order, as following:

**Bibliography**

< For books: Author(s): Last name, First name, (Year), *Title*, Place of publication: Publisher

*e.g.:* Mişcoiu, Sergiu (2005), *Le Front National et ses repercussions sur l'echiquier politique francais*, Cluj-Napoca: EFES

Johnson, Pierre; Kranzenstein, Rashela (1995), *From the First Empire to the Second*, Boston: Rufus Publ.

< For studies within a volume: Author(s): Last name, First name, (Year), "The title of the study", in Editor(s): last name, first name (ed.), *The title of the volume*, Place of publication: Publisher, Pages

Herta Gongola, Laura (2005), "Modelul societăţii informaţionale. O abordare sociologică", in Todoran, Horea (ed.), *Societatea informaţională europeană*, Cluj-Napoca: EFES, 36-57

Martin, François; Morley, Frank (1983), "Spaces of Belonging" in Horowitz, Stanley; Kocsis, Ibolya (eds.), *Identity, Belonging, and Social Behaviour*, London: Identitas, 78-114

< For studies in periodicals: Author(s): Last name, First name (Year), "The title of the study" in *Title of the periodical*, Number, Volume (optional), Pages

Herta Gongola, Laura (2005), "An Interpretation of Romanian-Yugoslav Relations according to Frederick H. Hartmann's Cardinal Principles" in *Studia Europaea*, no. 2-3, 107-120

Mişcoiu, Sergiu; Tătărâm, Marina (2004), "Sur les avancées timides et les promesses risquées de la révision constitutionnelle roumaine" in *Politeia*, no. 5, 35-45

< For electronic materials: Author(s): Last name, First name (Year) (*if applicable), The title of the study* [complete web address], Date consulted

Hirsch, E. D.; Katt, Joseph F.; Trefil, James (2002), *The New Dictionary of Cultural Literacy* [http://www.bartleby.com/59/17/postindustri.html], 20 January 2005

*Marketing Glossary Dictionary*

[http://www.marketingpower.com/mg-dictionary-view2464.php], 19 January 2005

Submitted papers should be sent either by regular mail

(accompanied by a CD) to:

*Studia Europaea*

Faculty of European Studies,

1, Em de Martonne St.,

Cluj-Napoca,

Romania

or by e-mail to the Executive Editor-in-Chief:

Dr. Sergiu Mişcoiu, miscoiu@yahoo.com

The Editorial Staff is looking forward to receiving your papers two times per year: before the **1st of May and before the 1st of October**. ***Studia Europaea*** is thankful for the interest you show in this *Call for Papers* and hopes for a future collaboration.